

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506437>

CAI
XY 11
-R25

32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, October 31, 1996

Le jeudi 31 octobre 1996

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE TO
BOTH HOUSES OF PARLIAMENT

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT
AUX DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Gar Knutson
Derek Lee

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Gar Knutson
Derek Lee

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

(9)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:35 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris M. Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu and Pietro Rizzuto.(6)

Representing the House of Commons: Messrs Gilbert Fillion, Ghislain Lebel, Derek Lee, Geoff Regan and Ted White.(5)

In attendance: George Etoka, Acting Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the committee, Research Branch, Library of Parliament; Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, *The Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:

From the Department of Justice

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;

John Mark Keyes, Senior Counsel, Legislation Section.

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, *The Regulations Act* on the federal regulatory process.

Ms Dawson, Mr. Rempel and Mr. Keyes answered questions from members of the Committee.

At 10:12 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tōnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

(9)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 35, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel, député (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris M. Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu et Pietro Rizzuto. (6)

Représentant la Chambre des communes: MM. Gilbert Fillion, Ghislain Lebel, Derek Lee, Geoff Regan et Ted White. (5)

Également présents: George Etoka, cogreffier du comité (Chambre des communes); et, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, ainsi que Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice

Mary Dawson, sous-ministre associée;

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;

John Mark Keyes, avocat conseil, Section de la législation.

Le comité poursuit l'examen de l'impact du projet de loi C-25, *Loi sur les règlements sur le processus réglementaire fédéral*.

Mme Dawson, M. Rempel et M. Keyes répondent aux questions posées par les membres du comité.

À 10 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

October 10, 1996

Pursuant to its statutory order of reference, section 19 of the Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, the Standing Joint committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

THIRD REPORT

1. The Public Lands Mineral Regulations, C.R.C., c.1325, were made by the Governor in Council pursuant to the Public Lands Grants Act on June 25, 1969. A preliminary review of the Regulations disclosed that while they were published in both official languages, they were enacted in English only.¹ Both versions of the Regulations were later included in the 1978 Consolidated Regulations of Canada. Your committee concluded that the making of these Regulations in only one official language contravened section 133 of the *Constitution Act, 1867*² and that the *Public Lands Mineral Regulations* were invalid. In a letter dated February 4, 1993, the Deputy Minister of Natural Resources took the position that the enactment of the Regulations in English only, while contrary to section 133 of the *Constitution Act, 1867*, did not render them invalid.

2 It should be noted at the outset that the Public Lands Mineral Regulations were revoked on December 20, 1995.³ However, since other federal regulations currently in force have not been enacted in both official languages as required by section 133 of the *Constitution Act, 1867*, the proper application of that constitutional requirement is of continuing interest. The *Hull Construction Regulations*⁴ and the *Aids to Navigation Protection Regulations*⁵ under the *Canada Shipping Act*, the *Quebec Flue-Cured Tobacco Order*⁶ under the *Agricultural Products Marketing Act*, and the *Air Regulations*⁷ under the *Aeronautics Act*, for example, are among those regulations that were apparently enacted in only one official language contrary to the requirements of section 133 of the *Constitution Act, 1867*.

3 The position taken by the Deputy Minister is that while the Public Lands Mineral Regulations do not meet the section 133 requirements, they are nevertheless valid. This position was explained as follows in a letter dated February 4, 1993:

"As you know, in the *Blaikie (No 1 and No 2)* decisions, the Supreme Court of Canada ruled that Quebec and federal regulations, like legislation, were subject to the language requirements of section 133 of the *Constitution Act, 1867*. That Court nevertheless suggested on several occasions (*Attorney General of Quebec v. Brunet, Sinclair v. Attorney General of Quebec*, and *Reference re Manitoba Language Rights*) that, in determining the validity of legislation or regulations within the meaning of section 133, it was important to establish whether the legislative or regulation-

RAPPORT DU COMITÉ

Le 10 octobre 1996

En conformité avec l'ordre de renvoi prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), c. S-22, le comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

1. Le *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, C.R.C., c. 1325, a été pris par le gouverneur en conseil le 25 juin 1969 conformément à la *Loi sur les concessions de terres publiques*. Un examen préliminaire de ce règlement a révélé qu'il a été adopté en anglais seulement¹, bien qu'il ait été publié dans les deux langues officielles. Les deux versions du Règlement ont été incluses ultérieurement dans la Codification des règlements du Canada de 1978. Le comité a conclu que le fait d'avoir pris ce règlement dans une seule langue officielle contrevenait à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*² et que le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* n'était pas valide. Dans sa lettre du 4 février 1993, le sous-ministre des Ressources naturelles soutient que même si cela enfreint l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le fait d'avoir adopté le Règlement en anglais seulement ne rend pas ce règlement invalide.

2. Avant d'aller plus loin, il faudrait mentionner que le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* a été abrogé le 20 décembre 1995.³ Cependant, étant donné que d'autres règlements fédéraux encore en vigueur n'ont pas été adoptés dans les deux langues officielles comme l'exige l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'application adéquate de cette exigence constitutionnelle suscite un intérêt constant. Le *Règlement sur la construction des coques*⁴ et le *Règlement sur la protection des aides à la navigation*⁵ pris en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le *Décret relatif au tabac jaune du Québec*⁶ pris en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, et le *Règlement de l'Air*⁷ pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, sont quelques exemples de règlements qui ont apparemment été adoptés dans une seule langue officielle, contrairement à ce qu'exige l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

3. D'après le sous-ministre, même si le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* ne respecte pas les exigences de l'article 133, il n'en demeure pas moins valide. C'est ce qu'il explique dans sa lettre du 4 février 1993:

"Comme vous le savez, la Cour suprême du Canada a établi dans les affaires *Blaikie (Nos 1 et 2)* que les règlements du Québec et du fédéral étaient assujettis aux exigences linguistiques de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* au même titre que les lois. La Cour a néanmoins laissé entendre à plusieurs reprises (*Québec (P. G.) c. Brunet, Sinclair c. Québec (P. G.)*, et *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*) que dans la détermination de la validité d'une loi ou d'un règlement au sens de l'article 133, il était important d'établir si l'autorité législative ou

making authority had tried to circumvent the application of section 133 or, in other words, whether the legislative authority had shown good faith when a piece of legislation was adopted in only one of Canada's official languages.

Having regard to the state of the law, then, it is necessary to determine whether the 1969 Regulations, printed and published in the *Canada Gazette* in both official languages (SOR/69-313) but not enacted in those two languages, may be considered an effort by the Governor in Council to circumvent section 133 of the *Constitution Act, 1867*.

Until the Supreme Court ruled in 1979 and 1981 in *Blaikie (No 1 and No 2)* that Quebec and federal regulations were subject to the same language requirements as federal legislation, the great majority of constitutional authorities were of the opinion that regulations were not subject to the provisions of section 133. Obviously, since Supreme Court decisions have effect retroactively as well as prospectively, there can be no doubt that the 1969 Regulations, even though they were made before the 1979 and 1981 decisions, are subject to the requirements of section 133.

However, in light of the consensus among the authorities in 1969 that section 133 did not apply to regulations, we are of the opinion that the courts would conclude that the official printing and publication of these Regulations in the *Canada Gazette* in both languages in 1969 is evidence of the good faith of the Governor in Council and clearly illustrates that the implementation of section 133 by the Governor in Council could hardly be characterized as disingenuous. Unlike other situations analyzed by the Supreme Court, the present one does not involve an attempt to circumvent the requirements of section 133. The official publication of the French and English versions of these Regulations, well before the *Blaikie* decisions specified the requirements of section 133, convinces us that a court would not question the validity of the 1969 Regulations despite the failure to enact them in both languages.

We are also of the opinion that the courts, in evaluating the good faith of the Governor in Council, would be inclined to attach some value to the fact that, in addition to printing and publishing these Regulations in French and English in 1969, the Governor in Council also included these Regulations in the 1978 CRC, which has force of law in both official languages since it is deposited, printed and published in both languages. We are convinced that if there are still doubts about the validity of what was done in 1969, the 1978 consolidation process would be considered legally adequate to correct the situation resulting from the language requirements of section 133."

4 According to the Deputy Minister, then, laws that contravene the constitutional language requirements are nonetheless valid so long as it can be shown that at the time of enactment, the legislator was either ignorant of the true meaning of the constitution or had no intent to contravene the constitution. It is said that this proposition finds support in the several decisions of

réglementaire avait tenté de circonvenir l'application de l'article 133 ou, en d'autres termes, si l'autorité législative avait fait preuve de bonne foi lors de l'adoption d'un acte législatif dans une seule des deux langues officielles du Canada.

Compte tenu de cet état du droit, il nous revient donc d'établir si le Règlement de 1969, en étant imprimé et publié dans la *Gazette du Canada* dans les deux langues officielles (DORS/69-313), sans toutefois être adopté dans ces deux langues, peut être considéré comme constituant une tentative du gouverneur en conseil de contourner l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Or, jusqu'à ce que la Cour suprême décide en 1979 et en 1981 dans *Blaikie (Nos 1 et 2)* que les règlements fédéraux devaient satisfaire aux mêmes exigences linguistiques que les lois fédérales, la grande majorité des auteurs en matière constitutionnelle étaient d'avis que les règlements n'étaient pas assujettis aux dispositions de l'article 133. Évidemment, les jugements de la Cour suprême ayant un effet à la fois rétroactif et prospectif, il ne saurait faire aucun doute que le Règlement de 1969, malgré son antériorité sur les jugements de 1979 et 1981, est soumis aux exigences de l'article 133.

Cependant, compte tenu du consensus qui se dégagait de la doctrine en 1969 à l'égard de la non-application de l'article 133 aux règlements, nous sommes d'avis que les tribunaux concluraient que l'impression et la publication officielles du Règlement dans la *Gazette du Canada* en 1969, en français et en anglais, témoignent de la bonne foi du gouverneur en conseil et illustrent bien à quel point la mise en oeuvre de l'article 133 par le gouverneur en conseil ne saurait être qualifiée d'artificieuse. Contrairement aux autres situations analysées par la Cour suprême, on ne retrouve pas ici une tentative de contourner l'article 133. La publication officielle des versions française et anglaise du Règlement et ce, bien avant que les décisions *Blaikie* ne viennent préciser les exigences de l'article 133, nous convainc donc qu'un tribunal ne mettrait pas en cause la validité du Règlement de 1969 malgré le défaut d'adoption dans les deux langues.

Nous sommes également d'avis que les tribunaux, dans leur évaluation de la bonne foi du gouverneur en conseil, seraient enclins à accorder une certaine valeur au fait qu'en plus d'imprimer et de publier le Règlement en français et en anglais en 1969, le gouverneur en conseil aura de surcroît inclut ce règlement dans sa codification réglementaire de 1978 qui, elle, obtint force de loi dans les deux langues officielles en étant déposée, imprimée et publiée dans ces deux langues. Nous sommes convaincus que si des doutes subsistaient quant au bien-fondé de ce qui a été fait en 1969, le processus de codification de 1978 serait jugé juridiquement suffisant pour remédier à la problématique créée par les exigences linguistiques de l'article 133."

4. Donc, de l'avis du sous-ministre, la législation qui ne respecte pas les exigences linguistiques prévues dans la Constitution n'en demeure pas moins valide tant que l'on peut prouver qu'au moment de son adoption, son auteur ignorait la signification réelle de la Constitution ou n'avait pas l'intention de violer la Constitution. On affirme que cette proposition trouve son assise

the Supreme Court of Canada mentioned by the Deputy Minister. Your committee has carefully reviewed these decisions and finds that they do not support the theory put forward by the Deputy Minister.

5 The Supreme Court of Canada has consistently held that in order to comply with the requirements of section 133 of the Constitution Act, 1867 legislation must not only be printed and published in English and French but it must also be enacted in both official languages. The Court has repeatedly and unequivocally held that legislation which is subject to the section 133 requirements but that is not enacted in both official languages is null and void. The Court has also indicated, not surprisingly, that it would not countenance attempts to circumvent the application of section 133 by various means. The Deputy Minister apparently believes that because the Supreme Court has indicated it would not countenance deliberate attempts to avoid the constitutional language requirements, the Court must be prepared to overlook contraventions of the constitutional requirements which are not deliberate. This inference is supported neither by the cases nor by simple logic.

6 The first of the cases referred to by the Deputy Minister is that of *Quebec (A.G.) v. Brunet*.⁸ This case concerned the constitutionality of two statutes enacted in 1982 by the Quebec National Assembly which dealt with remuneration and conditions of employment in the public sector. These statutes were enacted in French and in English but they incorporated by reference certain documents that existed only in French. The courts were asked to decide whether the referential incorporation of documents existing in only one official language rendered the statutes unconstitutional. Adopting the reasons of Paré J.A., the Supreme Court confirmed that the statutes were unconstitutional.

In the Quebec Court of Appeal, Paré J.A. noted that the substantive provisions respecting remuneration and conditions of employment were found in the documents incorporated by reference rather than in the statutes themselves. In consequence, the referentially incorporated documents formed the very essence and substance of the statutes which otherwise had no *raison d'être*. In these circumstances, the statutes were found to be inconsistent with section 133 of the *Constitution Act, 1867* and therefore null and void. Paré, J.A. did not treat the question of whether or not the National Assembly had acted in good faith as relevant to the issue of the constitutionality of the two statutes. In fact, Paré, J.A. expressly stated the contrary:

The Attorney-General claims that the legislative technique used in the two disputed Bills is valid. I see no objection to this statement provided, however, that it does not have the effect, *voluntary or involuntary*, of rendering inoperative the provisions of s.133 of the *Constitution Act, 1867*.⁹ [emphasis added]

This excerpt makes it clear that the "good faith" of the legislator in referentially incorporating documents existing in one language was not at issue. The statutes were unconstitutional because they contravened section 133 of the *Constitution Act, 1867* and it does not matter whether the contravention is voluntary

dans les décisions de la Cour suprême du Canada mentionnées par le sous-ministre. Le comité a examiné attentivement ces décisions et elles n'appuient pas la théorie mise de l'avant par le sous-ministre.

5. La Cour suprême du Canada a jugé de façon constante que pour respecter les exigences de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* les mesures législatives doivent non seulement être imprimées et publiées en anglais et en français, mais aussi être adoptées dans les deux langues officielles. La Cour a décidé clairement et à plusieurs reprises qu'une mesure législative qui est assujettie aux exigences de l'article 133 mais qui n'est pas adoptée dans les deux langues officielles est nulle et sans effet. Elle a également fait savoir, comme on peut s'y attendre, qu'elle infirmerait toute tentative de contourner l'application de l'article 133 par divers moyens. Le sous-ministre semble croire que parce que la Cour a indiqué qu'elle condamnerait les tentatives délibérées de se soustraire aux exigences linguistiques prévues dans la Constitution, elle doit être disposée à fermer les yeux sur les infractions aux exigences constitutionnelles qui ne sont pas délibérées. Ni les causes en question ni la simple logique n'appuient une telle conclusion.

6. La première affaire que mentionne le sous-ministre est *Québec (P.G.) c. Brunet*.⁸ Cette affaire concernait la constitutionnalité de deux lois adoptées en 1982 par l'Assemblée nationale du Québec et portant sur la rémunération et les conditions de travail dans le secteur public. Ces lois avaient été adoptées en français et en anglais, mais incorporent par renvoi certains documents qui n'existaient qu'en français. Les tribunaux ont été appelés à décider si l'incorporation par renvoi de documents qui n'existent que dans une seule langue officielle rendait ces lois inconstitutionnelles. S'en remettant aux raisons évoquées par le juge Paré de la Cour d'appel du Québec, la Cour suprême a confirmé que ces lois étaient inconstitutionnelles.

Dans sa décision, le juge Paré soulignait que les dispositions de fond concernant la rémunération et les conditions de travail figuraient dans les documents incorporés par renvoi et non dans les lois comme telles. Par conséquent, les documents incorporés par renvoi formaient l'essence et la substance mêmes de ces lois qui, autrement, n'avaient aucune raison d'être. Dans ces conditions, les lois ont été jugées non conformes à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, par conséquent, nulles et sans effet. Le juge Paré ne s'est pas demandé si l'Assemblée nationale avait fait preuve de bonne ou de mauvaise foi en adoptant ces deux lois. Il a en fait dit le contraire:

Le procureur général soutient que la technique législative utilisée dans les deux lois contestées est valable. Je ne vois pas d'objection à cet énoncé pourvu cependant qu'elle n'ait pas l'effet, *volontaire ou involontaire*, de rendre inopérantes les dispositions de l'article 133 de l'*Acte constitutionnel*.⁹ [c'est nous qui soulignons]

Cet extrait montre clairement que la «bonne foi» du législateur au moment de l'incorporation par renvoi de certains documents n'existant que dans une seule langue n'était pas pertinente. Les lois ont été déclarées inconstitutionnelles parce qu'elles enfreignaient l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, peu

or involuntary. Had Justice Paré been asked to rule on the validity of the *Public Lands Mineral Regulations*, he would no doubt have observed that the Regulations are inconsistent with section 133 because they were enacted in English only. In answer to the argument that the Governor in Council had not intentionally sought to circumvent section 133, he would have replied that it makes no difference whether the failure to enact the Regulations in both languages was "voluntary or involuntary".

A careful reading of the *Brunet* case shows that it does not support the argument put forward by the Deputy Minister in his February 4, 1993 letter. If anything, the reasons amount to an explicit rejection of that argument.

7 The second case referred to by the Deputy Minister was the *Reference Re Manitoba Language Rights*¹⁰. In that reference, the Supreme Court was asked to clarify which documents were subject to the section 133 requirements following its decision in the initial *Reference Re Manitoba Language Rights*¹¹. The Court dealt firstly with orders in council, including regulations, and secondly, with documents incorporated by reference in Acts of the Legislature of Manitoba.

The Court's reasons with respect to the first class of documents reaffirm that section 133 applies not only to statutes but also to delegated legislation such as the *Public Lands Mineral Regulations*, and set out certain criteria for distinguishing instruments of a legislative nature to which section 133 applies. Nothing in this portion of the reasons even remotely supports the argument made by the Deputy Minister in relation to the Regulations reported upon.

As regards the application of section 133 to documents incorporated by reference in the laws of Manitoba, the Court indicated there are two threshold questions that need to be answered. First, is the primary instrument of a legislative nature? Second, is the incorporated document essential to understanding the primary instrument? If these questions are answered in the affirmative, one proceeds to apply what the Court termed "the *bona fide* test" or "critère de la raison légitime". In the words of the Court, once the threshold questions have been answered in the affirmative,

... the central issue becomes whether or not there is a *bona fide* reason for incorporation without translation. To make this determination, the origin of the document and the purpose of its incorporation must be examined.¹²

The Court goes on to describe the factors which may be taken into consideration to determine whether or not there are "legitimate reasons" for the referential incorporation of a document that exists in only one official language.

The remarks of the Court on the question of the applicability of section 133 to referentially incorporated documents have no bearing on the question of the validity of the *Public Lands Mineral Regulations*. In the first place, those remarks concern the application of section 133 of the *Constitution Act, 1867* to documents that are *referentially incorporated* in legislation. To

importe que l'infraction ait été volontaire ou non. Si le juge Paré avait eu à se prononcer sur la validité du *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, il aurait sans doute observé que ce texte législatif est incompatible avec l'article 133 parce qu'il a été adopté en anglais seulement. En réponse à l'argument voulant que le gouverneur en conseil n'a pas délibérément cherché à contourner l'article 133, il aurait déclaré qu'il importe peu que l'omission d'adopter le *Règlement* dans les deux langues ait été «volontaire ou involontaire».

Une lecture attentive de l'affaire *Brunet* révèle qu'on y trouve aucun appui pour l'argument avancé par le sous-ministre dans sa lettre du 4 février 1993. Au contraire, les raisons du juge Paré équivalent à un rejet explicite de cet argument.

7. La deuxième affaire évoquée par le sous-ministre est le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*.¹⁰ La Cour suprême était alors appelée à déterminer quels documents étaient assujettis aux exigences de l'article 133 par suite de la décision qu'elle avait rendue dans le premier *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*.¹¹ La Cour a traité en premier lieu des décrets, y compris les règlements, et, en second lieu, des documents incorporés par renvoi dans des lois de l'Assemblée législative du Manitoba.

Dans son analyse de la première catégorie de documents, la Cour réitère que l'article 133 s'applique non seulement aux lois mais aussi aux mesures législatives subordonnées comme le *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, et elle énonce certains critères qui permettront de distinguer les textes de nature législative visés par l'article 133. Il n'y a rien dans cette partie des motifs de la Cour qui puisse être utilisé pour appuyer, ne serait-ce que de loin, les arguments invoqués par le sous-ministre au sujet du règlement qui fait l'objet du présent Rapport.

En ce qui concerne l'application de l'article 133 à des documents incorporés par renvoi dans des lois du Manitoba, la Cour a indiqué qu'il y a deux questions préliminaires auxquelles il faut répondre. Premièrement, le texte primaire est-il de nature législative? Deuxièmement, le document incorporé est-il nécessaire à la compréhension du texte primaire? Si la réponse à ces deux questions est affirmative, il faut appliquer ce que la Cour appelle le «critère de la raison légitime» (en anglais, «*bona fide test*»). D'après la Cour, une fois que les questions préliminaires ont reçu une réponse affirmative,

[...] la question principale est de savoir s'il existe une raison légitime d'incorporer le texte sans le traduire. Pour trancher cette question, il faut examiner l'origine du document et le but de son incorporation.¹²

La Cour décrit ensuite les facteurs qui peuvent être pris en considération pour déterminer s'il y a ou non des «raisons légitimes» d'incorporer par renvoi un document qui n'existe que dans une seule langue officielle.

Les observations de la Cour sur l'applicabilité de l'article 133 aux documents incorporés par renvoi n'ont rien à voir avec la question de la validité du *Règlement sur les minéraux des terres publiques*. Premièrement, ces observations concernent l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* à des documents qui sont *incorporés par renvoi* dans des mesures

suggest they apply equally to primary or secondary legislation, so as to conclude that legislation does not have to be enacted in both official languages if the “*bona fide* test” is met, is clearly unwarranted and ascribes to the reasons of the Court a scope they do not have. Secondly, the Court, in referring to the existence of a *bona fide* reason, was not stating that only documents which are referentially incorporated for the sole purpose of evading constitutional requirements should exist in both official languages. The term *bona fide* reason was used as a synonym of *legitimate reason*, a term that is also used by the Court in its reasons. The use of the expression *raison légitime* in the French version of the decision further confirms that the Court was not referring to the good faith of the author of the incorporating legislation. The test proposed by the Court simply calls for a determination of whether or not there are good and valid reasons for referentially incorporating a document that exists in only one language. Finally, and most importantly, it should be noted that the purpose of the test adopted by the Court is to determine whether or not section 133 applies to a particular document. This is not in question in the case of the *Public Lands Mineral Regulations*, as it is common ground that section 133 does apply to these Regulations.

The *Reference Re Manitoba Language Rights* has nothing to do with the good faith or bad faith of the maker of legislation and it is difficult to understand how that decision is seen as supporting the argument that legislation that contravenes section 133 may nevertheless be valid so long as the contravention is not deliberate. If anything, the Reference confirms that legislation that contravenes constitutional language requirements is unconstitutional and invalid. The motives of the author of the unconstitutional legislation are not germane.

8 The third case cited by the Deputy Minister is that of *Sinclair v. Quebec (A.G.)*¹³. In 1985, the Quebec National Assembly enacted an *Act respecting the cities of Rouyn and Noranda* (Bill 190). The legislation provided for the amalgamation of the cities of Rouyn and Noranda and required the cities to submit a draft amalgamation agreement to the Minister of Municipal Affairs. It also empowered the Minister to postpone municipal elections in either city. The Minister could amend any draft agreement or issue an “order in lieu of the draft agreement” establishing the terms of amalgamation. The terms of the agreement were to be submitted to a referendum in the two cities. In the event of a favourable vote, the Minister was required to give notice of the issue of letters patent reproducing the terms of the agreement or of the order in lieu of an agreement.

The municipal elections in the city of Rouyn were postponed. The order postponing the elections, a later order in lieu of a draft agreement, the order conferring letters patent and the letters patent themselves were made in French only, and those that were published were published in French only. The issue before the Supreme Court was whether all or some of these instruments are “subject to the requirements of section 133 of the *Constitution Act, 1867*”. If so, as the Court noted, “they were, and are

législatives. Laisser entendre qu’elles s’appliquent également à des mesures législatives primaires ou secondaires, de manière à en déduire que les mesures législatives n’ont pas à être adoptées dans les deux langues officielles si le «critère de la raison légitime» est satisfait, ne saurait être justifié et attribué aux motifs de la Cour une portée qu’ils n’ont pas. Deuxièmement, en renvoyant à l’existence d’une raison légitime, la Cour ne disait pas que seuls les documents qui sont incorporés par renvoi dans le seul but de contourner les exigences constitutionnelles doivent exister dans les deux langues officielles. Dans ses motifs, la Cour utilise, en anglais, l’expression «*bona fide reason*» comme synonyme de *legitimate reason*. L’utilisation de l’expression *raison légitime* dans la version française de la décision confirme que la Cour ne faisait pas allusion à la bonne foi de l’auteur du texte législatif incorporant le document. Le critère proposé par la Cour vise simplement à déterminer s’il y a des raisons bonnes et valides qui justifient l’incorporation par renvoi d’un document qui n’existe que dans une seule langue. Finalement et c’est sans doute le point essentiel, le critère de la raison légitime a été mis de l’avant par la Cour dans le seul but de déterminer si l’article 133 s’applique ou non à un document particulier. La question ne se pose pas dans le cas du *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, car on sait que l’article 133 s’applique à ce règlement.

Le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* n’a rien à voir avec la bonne ou la mauvaise foi de l’auteur d’une mesure législative, et il est difficile de comprendre comment on peut penser que cette décision appuie l’argument selon lequel une mesure législative qui enfreint l’article 133 peut être valide en autant que l’infraction ne soit pas délibérée. Le Renvoi confirme plutôt que toute mesure législative qui enfreint les exigences linguistiques prévues dans la Constitution est inconstitutionnelle et invalide. Les motifs de l’auteur d’une mesure législative inconstitutionnelle ne sont aucunement pertinents.

8. Le troisième arrêt cité par le sous-ministre est celui de *Sinclair c. Québec (P.G.)*¹³. En 1985, l’Assemblée nationale du Québec a adopté une *Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda* (Loi 190). Cette mesure législative, qui prévoyait la fusion des villes de Rouyn et de Noranda, demandait à ces villes de présenter au ministre des Affaires municipales un projet d’entente sur la fusion. Elle habilitait également le ministre à reporter des élections municipales dans l’une ou l’autre de ces villes. Le ministre pouvait modifier toute entente sur la fusion ou émettre un décret tenant lieu de protocole d’entente établissant les conditions de la fusion. Les modalités de l’entente devaient faire l’objet d’un référendum dans les deux villes. Advenant un vote favorable, le ministre devait donner avis de la délivrance de lettres patentes reprenant les modalités de l’entente ou du décret tenant lieu de protocole d’entente.

Les élections municipales qui devaient avoir lieu à Rouyn ont été reportées. Le décret reportant les élections, un décret ultérieur tenant lieu de protocole d’entente, le décret ordonnant la délivrance des lettres patentes et les lettres patentes comme telles ont été adoptés en français seulement et ceux de ces documents qui furent publiés ne le furent qu’en français. Il revenait à la Cour suprême de décider si tous ces textes ou certains d’entre eux étaient «assujettis aux exigences de l’article 133 de la *Loi*

nullities". It bears emphasizing that once again, the Supreme Court is clear that legislation that is subject to section 133 but that does not meet the requirements of that section is simply null and void. There is no suggestion here, or in any other case, that the legislation is null and void only if it is shown that its author was seeking to evade the constitutional requirements.

In remarking that the Governor in Council's "implementation of section 133 could hardly be characterized as disingenuous", the Deputy Minister apparently wishes to suggest a parallel with the following comments of the Supreme Court:

...as we said in the 1992 *Manitoba Language Reference*, the courts will not permit the circumvention of section 133 by means of a disingenuous division of a legislative act into a number of discrete parts—for instance, a "shell" statute incorporating by reference some other "non-legislative" unilingual document. To do otherwise would be to invite the triumph of form over substance. As we told the Government of Manitoba, if the net effect of a series of discrete acts has a legislative character, then each of these component acts will also be imbued with this same character. Each will be subject to the requirement of mandatory bilingualism imposed by s.133 of the *Constitution Act, 1867*.¹⁴

After analysing the instruments whose validity was contested, the Court held that they were of a legislative nature because they "were part of a process which, when viewed in its entirety, was undoubtedly legislative". The Court took up again the theme of the disingenuous division of the legislative process:

...all of [the challenged instruments] were subject to the requirements of s.133 of the *Constitution Act, 1867*, no less than was Bill 190 itself. The requirements of s.133 cannot be circumvented by the disingenuous division of the legislative process into a series of discrete steps, and then claiming that each of these steps, when examined in isolation, lacks a legislative character.

All of the instruments in question were printed and published in the French language only, or were not officially published at all. Clearly, therefore, the requirements of s.133 were not complied with. It follows that all of them are, and have always been, nullities and of no legal force and effect.¹⁵

These passages do no more than confirm the well-established proposition that the courts will not countenance the doing indirectly of that which cannot be done directly.

The passages relied upon by the Deputy Minister are strictly concerned with deciding whether or not certain instruments were legislation to which section 133 applied. Inasmuch as there is no question that the *Public Lands Mineral Regulations* are legislation to which section 133 applies, the relevance of the Court's remarks in *Sinclair* to the issue of the validity of these Regulations is unclear to the committee.

constitutionnelle de 1867». Le cas échéant, comme la Cour l'a fait remarquer, «ils sont, et ont toujours été, nuls». Il vaut la peine de souligner qu'encore une fois, la Cour suprême est claire sur le fait que toute mesure législative qui est assujettie à l'article 133 mais qui ne répond pas aux exigences de cet article est simplement nulle et sans effet. Rien ne laisse entendre ici, ni dans aucun autre arrêt, qu'une mesure législative n'est nulle et sans effet que s'il est prouvé que son auteur cherchait délibérément à se soustraire aux exigences constitutionnelles.

En faisant remarquer que «la mise en oeuvre de l'article 133 par le gouverneur en conseil ne saurait être qualifiée d'artificieuse», le sous-ministre souhaite apparemment évoquer un parallèle avec les commentaires suivants de la Cour suprême:

[...] comme nous l'avons dit dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* de 1992, les tribunaux ne permettront pas aux législatures de se soustraire à l'article 133 par la fragmentation artificieuse d'un texte législatif en parties distinctes [...] par exemple, une loi «creuse» incorporant par renvoi d'autres documents unilingues de nature «non législative». Agir autrement reviendrait à encourager le triomphe de la forme sur le fond. Comme nous l'avons dit au gouvernement du Manitoba, si l'effet net d'une série d'actes distincts est de nature législative, alors chacun de ces actes sera également imprégné de la même nature. Chaque acte sera assujéti à l'obligation de bilinguisme imposée par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.¹⁴

Après avoir analysé les textes dont la validité était contestée, la Cour a jugé qu'ils étaient de nature législative parce qu'ils faisaient «partie d'un processus qui, dans son ensemble, est indubitablement législatif». La Cour a repris de nouveau le thème de la fragmentation artificieuse du processus législatif :

[...] les textes sont tous assujettis aux exigences de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, au même titre que la *Loi 190* elle-même. On ne peut se soustraire aux exigences de l'article 133 au moyen de la fragmentation artificieuse du processus législatif en une série d'étapes distinctes, pour ensuite prétendre que chaque étape, étudiée séparément, n'est pas de nature législative.

Tous les textes en question ont donc été imprimés et publiés en français seulement, ou alors n'ont pas été publiés officiellement. De toute évidence, les exigences de l'article 133 n'ont pas été respectées. Il s'ensuit que tous ces textes sont, et ont toujours été, nuls et inopérants en droit.¹⁵

Ces passages ne font que confirmer la proposition bien établie selon laquelle les tribunaux condamneront toute tentative de faire indirectement ce qui ne peut être fait directement.

Les passages invoqués par le sous-ministre ont strictement trait à la question de savoir si certains textes étaient ou non des mesures législatives auxquelles s'appliquait l'article 133. Étant donné qu'il est clair que le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* est une mesure législative visée par l'article 133, le comité a du mal à saisir le lien entre les remarques de la Cour dans l'affaire *Sinclair* et la question de la validité du règlement faisant l'objet du présent rapport.

9 It has also been emphasized by the Deputy Minister, as evidence of the "good faith" of the Governor in Council, that while the Public Lands Mineral Regulations were enacted in English only, a French translation of those regulations was prepared soon thereafter and both the English and French versions were published in the *Canada Gazette*. Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires not only that legislation be published in both languages but also that it be enacted in both language. The contention that publication in both languages might be sufficient to meet the constitutional requirements was clearly rejected by the courts in *A.G.(Quebec) v. Blaikie (No.1)*.¹⁶

Even though section 10 of the *Charter of the French Language* provided for the printing and publication of an English version of every bill, statute and regulation, the Quebec Superior Court expressly rejected the claim that this provision satisfied the constitutional requirements of section 133 of the *Constitution Act, 1867*. The finding of the Court, a finding endorsed by the Supreme Court of Canada, was that:

...the requirement of the printing and publishing of the laws in the two official languages, French and English, necessarily implies that of their passing and assent in these two languages in a way that the two versions possess this character that Bill 22 called "authentic" and that the Charter qualifies rather as "official".

It is equally the case that the requirement of the printing and publishing of regulations in the two official languages, French and English, necessarily implies that of their enactment in these two languages in a way that the two versions are equally "authentic" or "official".¹⁷

10. The committee also wishes to draw the attention of the Houses to the decision of the Court of Quebec in *La Reine v. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée et Alcan Aluminium Ltée*.¹⁸ In that case, the Court was asked to declare Order in Council P.C.1921-1537 null and void on the ground that it was not enacted in both official languages. The Order, made on May 12, 1921, proclaimed the Baie des Ha! Ha! to be a port for the purposes of Part XII of the *Canada Shipping Act*. Having ascertained that the Order in Council is legislative in nature and after an extensive review of the relevant case law, Tremblay J. found that Order in Council P.C. 1921-1537 is unconstitutional and null and void on the ground it was made in English only. He reached that conclusion notwithstanding the fact that the Order had been printed and published in both official languages. This decision explicitly rejects the argument that the official publication of a French and English version of the *Public Lands Mineral Regulations* is sufficient to preserve the validity of the Regulations. The decision also shows that the "good faith" of the Governor in Council has nothing to do with the issue of the validity of a regulation that contravenes section 133 of the *Constitution Act, 1867*. It is certainly the case that when Order in Council P.C.1921-1537 was adopted 75 years ago, the Governor in Council did not intend to breach section 133 of the *Constitution Act, 1867*. But the "good faith" of the Governor in Council did not

9. En tant que preuve de la «bonne foi» du gouverneur en conseil, le sous-ministre a souligné que même si le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* n'a été adopté qu'en anglais, une traduction française de ce règlement a été faite peu de temps après et les deux versions, anglaise et française, ont été publiées dans la *Gazette du Canada*. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* exige non seulement que les mesures législatives soient publiées dans les deux langues, mais aussi qu'elles soient adoptées dans les deux langues. Dans l'affaire *Québec (P.G.) c. Blaikie* (n° 1),¹⁶ les tribunaux ont clairement rejeté l'argument selon lequel la publication dans les deux langues puisse être suffisante pour répondre aux exigences constitutionnelles de l'article 133.

Même si l'article 10 de la *Charte de la langue française* prévoyait l'impression et la publication d'une version anglaise de chaque projet de loi, loi et règlement, la Cour supérieure du Québec a expressément rejeté l'argument selon lequel cette disposition rencontrait les exigences constitutionnelles de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La décision de la Cour, qui a été approuvée par la Cour suprême du Canada, était la suivante:

[...] l'exigence de l'impression et de la publication des lois dans les deux langues française et anglaise implique nécessairement celle de leur adoption et de leur sanction dans ces deux langues de sorte que les deux versions possèdent ce caractère que la Loi 22 appelait authentique et que la Charte qualifie plutôt d'officiel.¹⁷

De même, l'exigence d'imprimer et de publier les règlements dans les deux langues française et anglaise implique nécessairement celle de les adopter dans les deux langues de sorte que les deux versions soient également «authentiques» et «officielles».

10. Le comité désire également attirer l'attention du Sénat et de la Chambre des communes sur la décision rendue par la Cour du Québec dans l'affaire *La Reine c. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée et Alcan Aluminium Ltée*.¹⁸ Dans cette affaire, on a demandé à la Cour de déclarer le décret C.P.1921-1537 nul et sans effet parce qu'il n'avait pas été adopté dans les deux langues officielles. Ce décret, pris le 12 mai 1921, faisait de la Baie des Ha! Ha! un port aux fins de la Partie XII de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Après s'être assuré que le décret était de nature législative et après avoir fait un examen approfondi de la jurisprudence, le juge Tremblay a déclaré que le décret C.P. 1921-1537 était inconstitutionnel, nul et sans effet parce qu'il avait été pris en anglais seulement. Il en est arrivé à cette conclusion en dépit du fait que le décret avait été imprimé et publié dans les deux langues officielles. Cette décision rejette explicitement l'argument selon lequel la publication officielle d'une version française et d'une version anglaise du *Règlement sur les minéraux des terres publiques* suffit pour préserver la validité de ce règlement. Cette décision montre également que la «bonne foi» du gouverneur en conseil n'a rien à voir avec la question de la validité d'un règlement qui n'a pas été adopté en conformité avec l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Lorsque le décret C.P. 1921-1537 a été adopté il y a 75 ans, le gouverneur en conseil n'avait sûrement pas l'intention d'enfrein-

prevent the Court from declaring Order in Council P.C.1921-1537 invalid.

11. What the cases mentioned in this Report do establish is that section 133 of the Constitution Act, 1867 requires legislation to be enacted, printed and published in both official languages and that failure to respect any one of these requirements will result in the legislation being declared invalid. The Public Lands Mineral Regulations are legislation to which section 133 applies and while it is accepted that their enactment in English only was not a deliberate attempt to evade the applicable constitutional language requirements, the fact remains that their enactment in only one official language breaches one of these requirements.

In his reading of the jurisprudence, the Deputy Minister has failed to distinguish between the question of the application of section 133, i.e. to what texts do the constitutional language requirements apply, and that of the consequences of a failure to respect the substantive requirements of section 133, i.e. does the failure to enact, print or publish a text in both languages invalidate that text. In the case of the Regulations under report, there can be no question that they are subject to section 133 and that has not been disputed by the government. This being the case, judicial reasons dealing with the applicability of section 133, whether to referentially incorporated instruments (the *Manitoba reference*) or to fragmented instruments forming a legislative whole (the *Sinclair* case), are of no direct relevance. Once it is ascertained that section 133 does apply to an instrument, the only remaining issues have to do with the content of the constitutional obligation and the consequence of a failure to meet that obligation. On this point, the courts have reiterated time and time again that section 133 requires that an instrument be enacted, printed and published in both languages and that failure to meet any of these requirements will result in the invalidity of the instrument.¹⁹

While the Supreme Court of Canada has made it clear the courts will not countenance deliberate attempts to evade the application of section 133 either through the use of the referential incorporation technique or through the division of the legislative process into a series of discrete steps, it should be emphasized that no court has ever stated that legislation which is made in breach of section 133 is nevertheless valid so long as the breach is not deliberate.

12 This may be an appropriate place for your committee to remark that even if the theory put forward by the Deputy Minister had a basis in law, one may question whether the good faith of the Governor in Council can be invoked to bar a finding of invalidity at this time.

The Deputy Minister's argument that because of the consensus among various authorities at the time the *Public Lands Mineral Regulations* were enacted that section 133 did not apply to delegated legislation, the courts would conclude that the printing and publishing of the Regulations in English and French "is evidence of the good faith of the Governor in Council and clearly illustrates that the implementation of section 133 by the Governor

dre l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, cette «bonne foi» du gouverneur en conseil n'a pas empêché la Cour de déclarer invalide le décret C.P. 1921-1537.

11. Ce que les arrêts mentionnés dans le présent rapport montrent, c'est que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* exige que les mesures législatives soient adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues officielles et que le non-respect de l'une ou l'autre de ces exigences entraîne la nullité. Le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* est une mesure législative auquel s'applique l'article 133 et, même si l'on reconnaît que son adoption en anglais seulement ne constituait pas une tentative délibérée de contourner les exigences linguistiques prévues à la Constitution, il n'en demeure pas moins que l'adoption dans une seule langue officielle contrevient à l'une de ces exigences.

Dans sa lecture de la jurisprudence, le sous-ministre a omis de faire la distinction entre la question de l'application de l'article 133, c.-à-d. la question de savoir quels textes sont assujettis aux exigences linguistiques prévues dans la Constitution, et celle des conséquences du non-respect des exigences de fond de l'article 133, c.-à-d. la question de savoir si un texte qui enfreint l'une ou l'autre de ces exigences est nul. Il ne fait aucun doute que le règlement qui fait l'objet du présent rapport est assujéti à l'article 133, et cela n'a pas été contesté par le gouvernement. Puisqu'il en est ainsi, les décisions judiciaires concernant l'applicabilité de l'article 133 à des textes incorporés par renvoi (le *Renvoi relatif au Manitoba*) ou à des textes fragmentés qui forment un tout législatif (l'affaire *Sinclair*) ne sont pas pertinentes. À partir du moment où il est établi que l'article 133 s'applique à un texte, les seules autres questions à régler ont rapport à la teneur de l'obligation constitutionnelle et aux conséquences de l'inobservation de cette obligation. À ce sujet, il est de jurisprudence constante que l'article 133 exige qu'un texte soit adopté, imprimé et publié dans les deux langues et que le fait de ne pas se conformer à l'une ou l'autre de ces exigences entraîne la nullité de ce texte.¹⁹

Même si la Cour suprême a dit clairement que les tribunaux n'approuveront pas les tentatives délibérées de contourner l'application de l'article 133 que ce soit par le recours à l'incorporation par renvoi ou par la fragmentation artificieuse du processus législatif en une série d'étapes distinctes, aucun tribunal n'a jamais déclaré qu'une mesure législative qui contrevient à l'article 133 demeure valide pour autant que cette contravention ne soit pas délibérée.

12. Il est opportun de souligner ici que même si la théorie mise de l'avant par le sous-ministre avait un fondement en droit, on pourrait toujours se demander si la bonne foi du gouverneur en conseil permet d'éviter de conclure à l'invalidité du *Règlement sur les minéraux des terres publiques*.

Le sous-ministre a soutenu que compte tenu du consensus qui se dégageait au moment où le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* a été adopté et selon lequel l'article 133 ne s'appliquait pas aux mesures législatives déléguées, les tribunaux concluraient que l'impression et la publication du Règlement en anglais et en français «témoignent de la bonne foi du gouverneur en conseil et illustrent bien à quel point la mise en oeuvre de

in Council could hardly be characterized as disingenuous". The committee does not dispute that until the Supreme Court rendered its decision in the 1981 case of *A.G.(Quebec) v. Blaikie* (No.2)²⁰, the Governor in Council could reasonably assume that he was not required to enact regulations such as the *Public Lands Mineral Regulations* in both official languages. However, it is equally clear that following that decision, a decision which the Deputy Minister admits to be applicable to the *Public Lands Mineral Regulations*, the Governor in Council knew that the Regulations under report as well as other federal regulations had not been promulgated in conformity with the constitutional language requirements and took no steps to remedy this constitutional defect. Your committee submits that whatever good faith could be ascribed to the Governor in Council prior to the decision of the Supreme Court in *Blaikie* (No.2) was lost after that decision was handed down.

In a letter of August 13, 1992, the Deputy Minister noted that the point raised in relation to the *Public Lands Mineral Regulations* was important as it "could eventually bring into question the validity of hundreds of federal regulations". While your committee tends to doubt that so many regulations currently in force were enacted contrary to section 133, it is certain that the *Public Lands Mineral Regulations* are not an isolated case. Thus, while the government is aware of the unconstitutionality of a number of federal regulations, it has clearly chosen to deny that a problem exists rather than take steps to remedy the situation. When assessed against this background, it seems to your committee that the claim of good faith advanced by the Deputy Minister has a hollow ring to it.

13. Before it concludes this Report, your committee wishes to deal briefly with the contention of the Deputy Minister that "the 1978 consolidation process would be considered legally adequate to correct the problem created by the language requirements of section 133." In this regard, it bears noting that it is not the language requirements of section 133 which "create a problem" but the government's failure to respect those requirements!

If this is meant to suggest that the consolidation of regulations in accordance with the provisions of the *Statute Revision Act* can validate a regulation that is a nullity, the argument is entirely without merit. A regulation that contravenes section 133 of the *Constitution Act, 1867* is void *ab initio*. As a matter of law, that regulation does not exist and cannot be consolidated otherwise than on a purely formal level. In a letter dated May 13, 1993, the Senior General Counsel to the Privy Council Office acknowledged that a regulation that was invalid prior to a consolidation cannot be revived as a consequence of the consolidation.²¹ In addition, there can be no question that the curing of a constitutional defect is beyond both the purpose of a consolidation and the powers of the Statute Revision Commission under the *Statute Revision Act*.

14. On the basis of the foregoing, your committee concludes that the courts have consistently held that in order to comply with the requirements of section 133 of the *Constitution Act, 1867*, a

l'article 133 par le gouverneur en conseil ne saurait être qualifiée d'artificieuse». Le comité ne conteste pas le fait que jusqu'à ce que la Cour suprême ait rendu sa décision de 1981 dans l'affaire *Québec (P.G.) c. Blaikie* (N° 2),²⁰ le gouverneur en conseil pouvait raisonnablement supposer qu'il n'était pas tenu d'adopter des règlements, comme le *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, dans les deux langues officielles. Cependant, il est tout aussi clair que suite à cette décision, une décision qui, le sous-ministre en convient, s'applique au *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, le gouverneur en conseil savait que le règlement visé ainsi que d'autres règlements fédéraux n'avaient pas été promulgués conformément aux exigences linguistiques prévues dans la Constitution et n'a pris aucune mesure pour remédier à la situation. Le comité estime que la bonne foi que l'on pouvait attribuer au gouverneur en conseil avant que la Cour suprême ne se prononce dans l'affaire *Blaikie* (n° 2) a disparu après cet arrêt.

Dans sa lettre du 13 août 1992, le sous-ministre signale que le point qui a été soulevé au sujet du *Règlement sur les minéraux des terres publiques* est important car il «pourrait éventuellement remettre en question la validité de centaines de règlements gouvernementaux». Même si le comité a du mal à croire qu'un si grand nombre de règlements en vigueur puissent avoir été adoptés sans que l'article 133 soit respecté, une chose est sûre: le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* n'est pas un cas isolé. Par conséquent, même s'il sait qu'un certain nombre de règlements fédéraux sont inconstitutionnels, le gouvernement a clairement choisi de nier l'existence du problème au lieu de prendre des mesures pour corriger la situation. Dans de telles circonstances, le comité estime que la bonne foi revendiquée par le sous-ministre sonne faux.

13. Avant de conclure le présent rapport, le comité voudrait traiter brièvement de la déclaration du sous-ministre selon laquelle «le processus de codification de 1978 serait jugé juridiquement suffisant pour remédier à la problématique créée par les exigences linguistiques de l'article 133». À ce sujet, il vaut la peine de mentionner que ce ne sont pas les exigences linguistiques de l'article 133 qui «créent un problème», mais le fait que le gouvernement n'a pas respecté ces exigences!

Si on veut sous-entendre par là que la codification des règlements de 1978 conformément aux dispositions de la *Loi sur la révision des lois* peut valider un règlement qui est nul, cet argument ne tient absolument pas. Un règlement qui enfreint l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est nul *ab initio*. En droit, ce règlement n'existe pas et ne peut être codifié autrement qu'à un niveau purement formel. Dans sa lettre du 13 mai 1993, la conseillère juridique principale du Bureau du Conseil privé a reconnu qu'un règlement qui n'était pas valide avant une codification ne peut le devenir par suite de la codification.²¹ De plus, il est clair que remédier à un manquement à la Constitution dépasse à la fois le but d'une codification et les pouvoirs conférés à la Commission de révision des lois par la *Loi sur la révision des lois*.

14. Compte tenu de ce qui précède, le comité conclut que les tribunaux ont toujours maintenu que pour respecter les exigences de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un texte

legislative instrument must not only be printed and published in English and French but must also be enacted in both languages. Legislation that does not meet the requirements of section 133 will be declared to be unconstitutional and of no force or effect.

After it considered the Deputy Minister's position, the Joint committee instructed that the chairmen of the committee write to the Minister of Natural Resources to seek her reconsideration of the argument put forward by her Deputy Minister. In their letter, the chairmen reviewed the cases cited by her Deputy Minister and explained in considerable detail why the argument put forward by the Deputy Minister is considered without merit. In her reply, the Minister chose not to address the substantive issue. Instead, she stated that, after consultation with the Minister of Justice, she had come to the conclusion "that the position stated... should be maintained."

15. It is the responsibility of any subordinate law-making authority to ensure that its subordinate laws conform to the constitutional language requirements. In the case of federal regulations, that responsibility lies primarily with the government. The government has known for at least fifteen years that section 133 of the Constitution Act, 1867 applies to regulations such as the Public Lands Mineral Regulations and that some federal regulations were not promulgated in conformity with the requirements of that provision. The government has had ample time in which to identify those federal regulations which are subject to section 133 and that are still in force in order to bring them into conformity with section 133. As your committee sees it, rather than address the problem of the continued existence of unconstitutional regulations, the government has chosen to ignore it, and when that was no longer possible as a result of the raising of the issue by the Joint committee, the government put forward the argument that "good faith" absolves it from complying with its constitutional obligations. As your committee has shown in this Report, contrary to the claim that the Supreme Court of Canada has "suggested on several occasions" that the good faith of a legislator is relevant to the application of section 133, an analysis of the relevant cases shows not only that this position rests on an erroneous reading of the cases but that the cases confirm that existing federal regulations which have not been enacted in the manner required by section 133 are unconstitutional and of no force or effect, no matter when their enactment occurred. The Supreme Court has never even hinted that laws made contrary to section 133 may nevertheless be valid so long as the failure to conform to these constitutional requirements is unintentional.

16. Your committee recommends that the government take steps to identify those federal regulations that are considered in force and which are subject to section 133 of the Constitution Act, 1867 but that have not been promulgated in accordance with applicable constitutional requirements. Once those regulations have been identified, they should be re-enacted by the proper subordinate law-making authority in the form and manner required by the Canadian constitution.

législatif doit non seulement être imprimé et publié en anglais et en français, mais doit aussi être adopté dans les deux langues. Les mesures législatives qui ne se respectent pas les exigences de l'article 133 seront déclarées inconstitutionnelles, nulles et sans effet.

Après avoir examiné l'argument du sous-ministre, le comité mixte a demandé aux présidents du comité d'écrire à la ministre des Ressources naturelles pour la prier de reconsidérer l'argument invoqué par son sous-ministre. Dans leur lettre, les présidents ont repris les arrêts mentionnés par le sous-ministre et ont expliqué en détail pourquoi cet argument est sans mérite. Dans sa réponse, la ministre a préféré ne pas aborder la question de fond et s'est bornée à déclarer qu'après avoir consulté le ministre de la Justice, elle en avait conclu «qu'il faudrait maintenir la position exposée précédemment».

15. Toute autorité investie d'un pouvoir législatif subordonné a la responsabilité de veiller à ce que les textes législatifs qu'elle adopte respectent les exigences linguistiques prévues dans la Constitution. Dans le cas des règlements fédéraux, cette responsabilité revient principalement au gouvernement. Le gouvernement sait depuis au moins quinze ans que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique à des règlements comme le *Règlement sur les minéraux des terres publiques* et que certains règlements fédéraux n'ont pas été promulgués conformément aux exigences de cette disposition. Il a eu amplement le temps d'identifier les règlements fédéraux encore en vigueur qui ne respectent pas les exigences de l'article 133 afin de remédier à la situation. Selon le comité, au lieu de régler le problème que pose l'existence de règlements inconstitutionnels, le gouvernement a choisi d'ignorer le problème et lorsque cela n'a plus été possible parce que le comité mixte l'avait relevé, il s'est retranché derrière l'argument selon lequel sa «bonne foi» antérieure l'excuse de ne pas avoir respecté ses obligations constitutionnelles. Comme le comité l'a montré dans le présent rapport, même si l'on a prétendu que la Cour suprême avait "laissé entendre à plusieurs reprises" que la bonne foi du législateur est pertinente en ce qui concerne l'application de l'article 133, une analyse de la jurisprudence montre au contraire que non seulement cet argument repose sur une interprétation erronée des arrêts pertinents mais que ceux-ci confirment que les règlements fédéraux existants qui n'ont pas été adoptés conformément aux exigences de l'article 133 sont inconstitutionnels, nuls et sans effet, peu importe à quel moment ils ont été adoptés. La Cour suprême n'a jamais suggéré que des lois établies contrairement à l'article 133 puissent néanmoins être valides pour autant qu'on ait pas délibérément contrevenu à ces exigences constitutionnelles.

16. Le comité recommande que le gouvernement prenne des mesures pour identifier les règlements fédéraux réputés en vigueur qui sont assujettis à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* mais qui n'ont pas été promulgués conformément aux exigences prévues par la Constitution. Une fois ces règlements connus, il faudrait les faire adopter de nouveau par l'organisme de réglementation subordonné compétent dans la forme et de la manière requises par la Constitution canadienne.

17. In accordance with Standing Order 109 of the House of Commons, your committee requests the government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 8*, Second Session, Thirty-fifth Parliament) is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

17. Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, le comité demande au gouvernement de déposer une réponse complète au présent rapport.

Une copie du numéro pertinent des Procès-verbaux et témoignages (*fascicule n° 8*, deuxième session, trente-cinquième législature) est déposée à la Chambre des communes.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

Senator P. Derek Lewis

Ghislain Lebel, M.P.

Joint Chairmen

END NOTES

1. The English version of the Regulations was made by Order in Council P.C. 1969-1260, dated June 25, 1969. Both this authentic version and a French translation of the Regulations were published in the *Canada Gazette* on July 9, 1969.

2. 30 & 31 Victoria, C.3 (U.K.). The relevant portion of section 133 provides that:

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both [the English and French] languages.

In *A.G. of Quebec v. Blaikie* (No.2), (1981) 1 S.C.R. 312, the Supreme Court of Canada held that the reference to "Acts of the Legislature of Quebec" encompasses regulations adopted by or subject to the approval of the Government of Quebec as well as Rules of Court. However, regulations adopted by subordinate bodies, outside the Government of Quebec, and not subject to the approval of the Government of Quebec, as well as municipal by-laws and school board by-laws, are not subject to the requirements of section 133.

3. Order in Council P.C. 1995-2201 of December 20, 1995.

4. Order in Council P.C. 1958-219 of February 7, 1958.

5. Order in Council P.C. 1964-1224 of August 6, 1964.

6. Order in Council P.C. 1961-1007 of July 13, 1961.

7. Order in Council P.C. 1960-1775 of December 29, 1960.

8. (1990) 1 S.C.R. 260.

9. (1985) 23 D.L.R. (4th), 339, 345, sub nomine *A.G. Quebec v. Collier*.

10. (1992) 1 S.C.R. 212.

11. (1985) 1 S.C.R. 721.

12. (1992) 1 S.C.R. 212, 229.

13. (1992) 1 S.C.R. 579.

14. (1992) 1 S.C.R. 579, 588.

15. (1992) 1 S.C.R. 579, 593.

16. (1979) 2 S.C.R. 1016.

17. (1978) 85 D.L.R. (3d) 252, 264.

18. Court of Quebec, Chicoutimi, No: 150-27-001626-908, 44 pp.

NOTES

¹ La version anglaise de ce règlement a été prise au moyen du décret C.P. 1969-1260, le 25 juin 1969. Cette version authentique et la traduction française du règlement ont été publiées dans la *Gazette du Canada* le 9 juillet 1969.

² 30 & 31 Victoria, C.3 (U.K.). La partie pertinente de l'article 133 se lit comme suit:

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie* (No 2), (1981) 1 R.C.S. 312, la Cour suprême du Canada a décidé que la mention des "lois de la législature de Québec" inclue les règlements adoptés par le gouvernement du Québec ou soumis à son approbation, et les règles des tribunaux. Elle a toutefois ajouté que les exigences de l'article 133 ne s'appliquent pas aux règlements adoptés par des organismes de compétence secondaire non-gouvernementaux et non-soumis à l'approbation du gouvernement du Québec, ni aux règlements des organismes municipaux ou scolaires.

³ Décret C.P. 1995-2201, le 20 décembre 1995.

⁴ Décret C.P. 1958-219, le 7 février 1958.

⁵ Décret C.P. 1964-1224, le 6 août 1964.

⁶ Décret C.P. 1961-1007, le 13 juillet 1961.

⁷ Décret C.P. 1960-1775, le 29 décembre 1960.

⁸ [1990] 1 R.C.S., 260.

⁹ [1985] 23 D.L.R. (4th), 339, 345, sub nomine *Québec (P.G.) c. Collier*.

¹⁰ [1992] 1 R.C.S. 212.

¹¹ [1985] 1 R.C.S. 721.

¹² [1992] 1 R.C.S. 212, 229.

¹³ [1992] 1 R.C.S. 579.

¹⁴ [1992] 1 R.C.S. 579, 588.

¹⁵ [1992] 1 R.C.S. 579, 593.

¹⁶ [1979] 2 R.C.S. 1016.

¹⁷ [1978] C.S. 37, 47.

¹⁸ Cour du Québec, Chicoutimi, n° 150-27-001626-908, 44 p.

19. This may be an appropriate place at which to remark that in none of the cases referred to by the Deputy Minister was it alleged or suggested that the author of legislation had acted with a view to avoiding compliance with section 133 of the *Constitution Act, 1867*. The nature of the reference precluded such a finding in the Manitoba Reference and the facts of the Brunet and Sinclair cases would not support a finding that the Quebec National Assembly was deliberately seeking to avoid the section 133 requirements when it enacted the legislation at issue in those cases.

20. (1981) 1 S.C.R. 312.

21. In her letter dated May 13, 1993, Ms. Williams expressly rejects the notion that "a regulation that was invalid prior to a consolidation could be revived as a consequence of the consolidation".

¹⁹ Le moment pourrait être approprié pour souligner que dans aucune des causes citées par le sous-ministre, on n'alléguait ou on ne laissait entendre que l'auteur de la mesure législative avait délibérément cherché à se soustraire à l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La nature du renvoi dans le *Renvoi relatif au Manitoba* ne saurait justifier une telle conclusion et les faits dans les causes *Brunet et Sinclair* n'appuyaient pas la conclusion selon laquelle l'Assemblée nationale du Québec cherchait délibérément à contourner les exigences de l'article 133 en adoptant les mesures législatives visées dans ces causes.

²⁰ [1981] 1 R.C.S. 312.

²¹ Dans sa lettre du 13 mai 1993, M^{me} Williams rejette explicitement l'idée qu'un règlement qui n'était pas valide avant une codification puisse le devenir par suite de la codification.

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

The Standing Joint committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:35 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[*Translation*]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I would like to welcome our witnesses this morning. I will spare you the trouble of a long presentation like the one you made Tuesday morning before the other Committee, and thus we will be able to make better use of your time. We will begin with an overview by Mr. Bernier, our Senior Counsel, detailing the direction the committee will be taking this morning, and after that brief presentation, members of Parliament and senators in attendance will have a chance to question you on Bill C-25.

[*English*]

Mr. François-R. Bernier, General Counsel: Mr. Chairman, you will have received my memo of October 29, 1996. This morning we propose that the Standing Joint committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations focus on sections 2(2) and 4(2), which are certain exemptions to the definition of "regulatory authority," the definition of "regulatory process," and, finally, section 3.

With regard to the definition of regulations, members will recall the briefing that my colleague gave last week. There are significant differences between current legislation and what is proposed in Bill C-25.

At the level of parliamentary scrutiny there is a reduction in the number of instruments that will be subject to scrutiny by the joint committee. More important, perhaps, is the fact that there is also a reduction in the number of instruments that will be subject to the regulatory process, such as examination, registration and publication. I say more important, because those are the procedures that guarantee that Canadians have access to the laws that govern them.

The proposed definition of regulation in Bill C-25, which is found in section 2 (1), will determine what the committee can or cannot scrutinize. What is subject to the regulatory process, that is, which laws must be examined, registered and published in the *Canada Gazette*, will be determined by that definition as well as by the requirement in section 4 (1), that the statute or instrument that authorizes the making of the subordinate law contains a magic formula. In other words, it identifies by name a particular type of document that must be used to make the law.

One may regulate the transportation of dangerous goods, but it is not a magic formula enabling provision, although it undoubtedly authorizes the making of laws. One may regulate the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 35, afin de continuer son étude de l'impact du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[*Français*]

Le coprésident (M. Lebel): Je souhaite la bienvenue à nos témoins de ce matin. Je vais vous faire grâce du long exposé que vous avez tenu mardi matin devant l'autre comité, nous pourrions donc mieux utiliser le temps qui vous est alloué. Nous allons procéder avec un aperçu donné par M. Bernier, notre conseiller juridique principal, nous détaillant la direction qu'entend maintenir le comité ce matin, et après ce bref exposé les députés et les sénateurs présents pourront vous poser les questions sur le projet de loi C-25.

[*Traduction*]

M. François-R. Bernier, avocat général: Monsieur le président, vous avez sans doute reçu ma note du 29 octobre 1996. Ce matin, nous proposons que le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation se penche plus particulièrement sur les paragraphes 2(2) et 4(2), qui prévoient certaines exceptions à la définition de «autorité réglementaire», et celle du «processus réglementaire» et, enfin, sur l'article 3.

En ce qui concerne la définition de «règlement», les membres du comité se souviendront des informations que mon collègue leur a présentées la semaine dernière. Ce que propose le projet de loi C-25 diffère considérablement de la loi actuelle.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire, on constate une réduction du nombre de textes qui seront soumis à l'examen du comité mixte. Mais le plus important, peut-être, c'est la diminution du nombre de textes qui seront assujettis au processus réglementaire, soit à l'examen, à l'enregistrement et à la publication. C'est le plus important parce que c'est ce qui garantit aux Canadiens l'accès aux lois qui les gouvernent.

La définition que donne le projet de loi C-25 de «règlement», au paragraphe 2(1), déterminera ce que le comité peut ou ne peut pas contrôler. Cette définition, ainsi que l'exigence contenue au paragraphe 4(1) d'une formule magique dans les lois ou textes qui autoriseraient l'adoption d'une loi subordonnée, détermineront quelles lois doivent être examinées, enregistrées et publiées dans la *Gazette du Canada*. Autrement dit, le type de texte par lequel s'exercera le pouvoir réglementaire doit être précisé.

On peut réglementer le transport des marchandises dangereuses, mais ce n'est pas pour autant une disposition habilitante selon la formule magique, même si elle autorise certainement l'adoption

transportation of dangerous goods by order. One might say that there is a magic formula by order. A particular type of document is identified. That law must be examined, registered and published. That is the first item on the agenda.

Is it desirable to maintain the magic formula? That is one issue, certainly. The committee has long opposed this approach in the current legislation on the ground that it creates an entirely artificial distinction between federal regulations. It may be that there are good reasons to retain it in this case.

In respect of parliamentary scrutiny in relation to proposed section 2 (1), certain issues have also been raised in the commentary which members will have read.

Mr. Lee: Mr. Chairman, I would like to ask Ms Dawson, or whichever of the witnesses might be appropriate, in view of the indication that the magic formula approach is to be adopted or followed and put in place in the statute, can she explain why the minister is proposing that we adopt, codify and follow the magic formula principle?

Ms Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Department of Justice: The purpose of this legislation is to find as many ways as we can to simplify, streamline and shorten the regulatory process. It was not desired by government to look at ways of increasing the number of regulations from the current status that are submitted to various administrative processes.

Under the current law, the magic formula exists in the definition of "statutory instrument." It is the definition of "statutory instrument" that gives this committee the capacity to scrutinize.

The trade-off the government decided to take in this new legislation was to make it better for the committee, in the sense that we move the magic formula from the definition of "statutory instrument" into the regulatory process provision, section 4. The rough parallel — and it is rough — is that the definition of "regulation" lies now in the new legislation somewhere between the definitions of "statutory instrument" and of "regulation" in the current act. The regulatory process, roughly speaking, is the parallel of the term "regulation" in the existing act.

This proposal is that we open up the scrutiny of the committee to include the statutory instruments that do not have the magic formula, but maintain the existing situation with respect to the processes, which is what we are trying to focus on in this legislation; in other words, the magic formula words would continue to govern what the process applied to.

Mr. Lee: So it is your department's view, then, that the change in the definition would expand the technical window under which this committee would review regulations.

Ms Dawson: Yes. That is our view.

Mr. Lee: I will come back to that later. However, section 2 and section 4 would actually narrow the volume of regulatory-type instruments that would be subjected to the total regulatory process not involving this committee?

de lois. On peut réglementer le transport des marchandises dangereuses par décret. On pourrait dire qu'il y a une formule magique par décret. Un certain type de texte est identifié. La loi doit être examinée, enregistrée et publiée. C'est le premier point à l'ordre du jour.

Faut-il maintenir la formule magique? La question mérite certainement d'être posée. Le comité s'est depuis longtemps opposé à cette approche, qui a été adoptée dans la loi actuelle, faisant valoir qu'elle crée une distinction totalement artificielle entre différents règlements fédéraux. Dans ce cas-ci, il y a peut-être de bonnes raisons de la garder.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire par rapport au nouveau paragraphe 2(1), certaines questions ont été soulevées dans le commentaire que les membres du comité auront lu.

M. Lee: Monsieur le président, j'aimerais demander à Mme Dawson, ou à l'un des témoins, de nous expliquer, puisque la formule magique sera retenue dans la loi, pourquoi le ministre propose d'adopter, codifier et suivre le principe de la formule magique?

Mme Mary Dawson, sous-ministre associée, ministère de la Justice: Le but de cette loi est de trouver tous les moyens possibles de simplifier, rationaliser et raccourcir le processus réglementaire. Le gouvernement ne souhaitait pas augmenter le nombre de règlements soumis aux diverses procédures administratives.

Dans la loi actuelle, la formule magique est intégrée à la définition de «texte réglementaire». C'est cette définition qui donne à ce comité son pouvoir de contrôle.

Dans cette nouvelle loi, le gouvernement a voulu faciliter le travail au comité, en faisant passer la formule magique de la définition de «texte réglementaire» à l'article 4 sur les règlements visés par le processus. Si l'on veut faire une comparaison — très approximative — on peut dire que la définition de «règlement» dans la nouvelle loi se situe quelque part entre la définition de «texte réglementaire» et celle de «règlement» dans la loi actuelle. Le processus réglementaire, en gros, serait l'équivalent de l'expression «règlement» dans la loi actuelle.

La proposition vise à permettre le contrôle du comité sur les textes réglementaires qui ne contiennent pas la formule magique, tout en maintenant la situation actuelle pour les processus, puisque c'est l'objectif principal de la loi; autrement dit, la formule magique continuerait de déterminer quels textes sont soumis au processus.

M. Lee: Votre ministère estime donc que la nouvelle définition élargirait l'ouverture qui permet au comité d'examiner les règlements.

Mme Dawson: Oui, c'est notre avis.

M. Lee: J'y reviendrai plus tard. Toutefois, les articles 2 et 4 limitent en réalité le nombre de textes de type réglementaire qui seraient assujettis au processus réglementaire sans la participation de ce comité, n'est-ce pas?

Ms Dawson: The narrowing, to the extent that there is narrowing, has nothing to do with the magic words application, so we are on a different question now. However, different things are happening in section 4 that we can discuss.

Mr. Lee: It is conceded by you that the department's view of the magic formula application, as it now exists, is not the same as the interpretation of this committee?

Ms Dawson: That is what I am told, yes.

Mr. Lee: So, in the end, the practical effect of this statute on this committee, according to the committee, would be zero just with reference to the magic formula changing, but we all agree that there would be a change in the volume of instruments being subjected to the entire regulatory process after you throw in the section 2 and section 4 changes. Is that fair?

Ms Dawson: Yes, but I think the benefit of expressly putting in the position that the standing committee has been taking and the position with which the Department of Justice has disagreed vis-à-vis the scope of the scrutiny, is that at least we eliminate that one bone of contention.

Mr. Lee: It is cleared up.

I will defer to other members at this point.

[Translation]

Mr. Fillion: Picking up on my colleague's comments, you say that this bill reduces the volume of statutory instruments, which means that fewer instruments will be subject to the regulatory process. As regards the public perception, does the fact that you are reducing the number of instruments not mean there will be less transparency and less information in circulation? Officials will have full control over regulations, and very often the general public will not be aware of what is going on. Is a reduction in the volume of statutory instruments of benefit to the government or to the general public?

[English]

Ms Dawson: I would suggest that an argument could be made that it is of benefit to both. What this law attempts to do is restrict the process, which is scrutiny, publication and registration, to those regulations that are of legislative intent or those that are of the greatest importance.

There are other mechanisms in this legislation for the public to get access to the regulations that are not subject to the process. There are provisions in the legislation for obtaining that information from the departments directly. This is an attempt to pull together the important regulations and make them a smaller body of regulations that are drawn together and, hence, are easier to deal with because of the massive volume of the entire body.

[Translation]

Mr. John Mark Keyes, Counsel, Department of Justice: Perhaps I could give you an example of the kinds of instruments that will not be published or will not be subject to the regulatory process; one example would be forms, under the exemption set out in sub-clause 4.(2), which states that the regulatory process does not apply to a form of an administrative nature. Many

Mme Dawson: La limitation, dans la mesure où limitation il y a, n'a rien à voir avec la formule magique; nous parlons donc maintenant d'autre chose. Mais l'article 4 fait un certain nombre de choses dont nous pouvons parler.

M. Lee: Vous reconnaissez que votre ministère a de l'application de la formule magique, telle qu'elle existe actuellement, une interprétation qui n'est pas celle que lui donne notre comité?

Mme Dawson: Je me le suis laissé dire, oui.

M. Lee: Donc, l'effet pratique de cette loi pour notre comité, d'après nous, serait nul en ce qui concerne la nouvelle formule magique, mais nous sommes tous d'accord pour dire qu'il y aurait un changement dans la quantité de textes soumis au processus réglementaire une fois adoptés les changements prévus aux articles 2 et 4. C'est bien cela?

Mme Dawson: Oui, mais je crois que l'avantage d'inclure expressément la position qu'a adopté le comité permanent et que le ministère de la Justice conteste en ce qui concerne la portée du contrôle, c'est que nous avons au moins éliminé cette cause de désaccord.

M. Lee: L'affaire est réglée.

Je cède maintenant la parole à mes collègues.

[Français]

M. Fillion: Dans la même foulée que mon collègue, lorsque vous dites que le projet de loi réduit le volume des textes réglementaires, donc il y a moins de textes qui seront assujettis au processus réglementaire. Par rapport au public, la population en générale, est-ce que le fait de réduire les textes ne fait pas en sorte qu'il va y avoir moins de transparence et que moins d'information va circuler? Les fonctionnaires auront la main haute sur l'ensemble de la réglementation alors que bien souvent le public ne sera pas informé de ces choses. Est-ce à l'avantage du gouvernement ou encore à l'avantage des citoyens de réduire le volume des textes réglementaires?

[Traduction]

Mme Dawson: On peut dire que c'est dans l'intérêt des deux à la fois. Cette loi vise à limiter le processus, c'est-à-dire l'examen, la publication et l'enregistrement, aux règlements de nature législative, ou à ceux qui sont particulièrement importants.

La loi prévoit d'autres mécanismes pour donner au public accès aux règlements qui ne seraient pas assujettis au processus. La loi prévoit la possibilité de s'informer directement auprès des ministères. Nous essayons ici de rassembler les règlements importants, d'avoir un plus petit volume de règlements qui sont rassemblés, et qui sont donc plus faciles à traiter, de par leur volume.

[Français]

John Mark Keyes, avocat, ministère de la Justice: Je peux, peut-être, vous donner un exemple des textes qui ne seront pas publiés ou qui ne seront pas assujettis au processus réglementaire, c'est à dire les formulaires, et c'est l'exemption visée à l'article 4. (2) qui dit que le processus ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative. Il y a dans les lois beaucoup

statutes provide for a regulatory power with respect to the development of forms, and in our view, that is not really the kind of instrument that should be subject to this process.

In cases where the form is of an administrative nature — in other words, it does not set standards but is simply a means of gathering information for the purposes of an administrative process — the bill states that such forms, to be given to people affected by the process, will not be subject to the regulatory process. They are not really statutory in nature. The public will know what is in these forms.

When someone goes to a government office to make an application of some sort, an official gives out forms to fill out and gathers all the pertinent information. In our view, this is one instrument that should not be subject to the regulatory process, and thus we are suggesting an exemption.

Mr. Fillion: Based on the answer that has just been given, you are saying that there are benefits for both the government and the public. The public will have other means of obtaining information about regulations which are not subject to the process. I must say I'm having a hard time understanding how that would work and accepting that explanation, given that the committee itself will be deprived of information with respect to certain regulations. If the committee does not have access to all the relevant information, just imagine how difficult it will be to make the public aware of it. So, the very fact that the committee will be in the dark about these regulations means that they will not filter down to the public. As far as I'm concerned, that raises a fundamental issue.

Will those instruments that are not subject to the process still be passed on to the committee for review and analysis, because otherwise, the public will be completely in the dark. It seems to me this bill will benefit the departments far more than will the public.

[English]

Ms Dawson: One must look at it this way: This committee has only so much time. This committee must choose what instruments it wants to spend its time on. Focusing on the important instruments together is one step toward identifying the more important instruments for this committee to focus on.

If the committee desires to focus on other purely administrative, less important instruments, it has the capacity to do so by developing mechanisms with the individual departments, because the individual departments must make that information available to the committee. We are really streamlining the volume of the material presented in the *Canada Gazette*.

The public generally does not read the *Canada Gazette*. The *Canada Gazette* is a place in which to put all this material. However, the public that is concerned with regulations receives information on those regulations in other ways. What is important for the public is not what is in the *Canada Gazette*.

Mr. White: I would like to pursue this issue a little further in terms of the definition of "regulation" and which regulations

de pouvoir réglementaire d'établir les formulaires et, à notre avis, ce n'est pas vraiment le type de texte qui doit être assujéti à ce processus.

Dans le cas où le formulaire est de nature administrative, il n'établit pas des normes, c'est juste une façon d'amasser des renseignements aux fins du processus administratif. Dans ce cas, la loi dit que ces formulaires, qui seront donnés aux personnes touchées par le processus, ne seront pas assujettis au processus réglementaire. Ils ne sont pas vraiment de nature réglementaire. Le public va savoir ce qui est dans le formulaire.

Quand on se présente à un bureau gouvernemental afin de faire une demande quelconque, le fonctionnaire donne les formulaires et y retrouve tous les renseignements pertinents. Dans ce cas, à notre avis, c'est un des textes qui ne doit pas être assujéti au processus réglementaire et l'on suggère qu'il soit exempté du processus.

M. Fillion: Suite à la réponse que l'on vient d'obtenir, vous nous dites qu'il y a des avantages pour le gouvernement et pour le public. Le public aura d'autres moyens de connaître exactement ce qui se passera au niveau des règlements qui ne sont pas assujettis. J'ai de la misère à comprendre et à me fier à ces paroles lorsque le comité lui-même sera privé d'information sur certains règlements. Si le comité n'a pas toutes les informations pertinentes, imaginez-vous comment cela se rendra au public. Donc, le comité sera dans l'ignorance de ces règlements, par le fait même les règlements ne peuvent pas descendre au public. C'est une question qui est pour moi primordiale.

Est-ce que les textes qui ne seront pas assujettis seront remis tout de même au comité pour étude et analyse parce que sans cela le public n'en saura rien. C'est une loi qui va avantager beaucoup plus les ministères que le public lui-même.

[Traduction]

Mme Dawson: Il faut voir les choses comme ceci: le temps du comité étant limité, celui-ci doit décider à quoi il veut le consacrer. Rassembler les principaux textes, c'est un premier pas qui permet de déterminer quels sont les plus importants sur lesquels le comité devrait se pencher.

Si le comité désire examiner des textes de nature purement administrative, moins importants, il peut le faire en s'adressant directement aux ministères concernés, puisque ceux-ci ont l'obligation de donner cette information au comité. Nous diminuons simplement la quantité de choses publiées dans la *Gazette du Canada*.

En général, le public ne lit pas la *Gazette*. On y met toute cette information, mais le public qui s'intéresse aux règlements se renseigne par d'autres moyens. Ce qui est important pour le public, ce n'est pas ce qui est publié dans la *Gazette du Canada*.

M. White: J'aimerais approfondir un peu la question de la définition de «règlement» et des règlements qui seraient inclus

would be captured by this new act. It relates to the question I asked you a couple of days ago when we were in a subcommittee meeting.

The proposed definition in the act, according to the departmental notes, is that it is there to capture "...the most important instruments created by the Executive, those that are truly...legislative' in nature."

Is it the position of the department that the proposed definition captures all of the instruments that are legislative in nature, or does it miss some? Can you justify that position?

Ms Dawson: In our drafting of the term "regulation" we have taken the case law findings of the term "legislative" and set those components of that expression out in the legislation. Our intent is, indeed, to capture in a more direct and easily understood way what the courts have said is legislative.

Mr. White: You said your intent is to do that. Are you a little unsure that you have achieved that goal?

Ms Dawson: It is hard for me to imagine that we have not achieved it in the best way possible, because we have taken the court findings, the legal interpretations, and transposed them into the legislation. My answer would have to be yes.

Mr. Bernier: I would like a brief clarification. I think it is important so members can pursue this further.

The criteria in the proposed definition were indeed the criteria identified in the first place by the authors, used again by the MacGuigan committee and used finally in the *Manitoba Reference* by the Supreme Court.

I think that Ms Dawson would agree that the context in which the court adopted those criteria in the *Manitoba Reference* was in relation to a question concerning the application of constitutional language requirements, not administrative law and not legislation.

As well, the court was very clear that it was not proposing that those criteria were exhaustive. The court stated:

It is neither possible nor desirable to propose an iron-clad test — to distinguish legislative instruments from other types of instruments —

given the proliferation of instruments generated by contemporary governments.

Having put forward these criteria as a "starting point" — those are the words the court used — the court emphasized:

The application of these criteria is directed towards meeting a constitutional minimum.

I think it is quite clear, and members should be aware, that the criteria in clause 2(1) do not exhaust the class of legislative instruments. Indeed, many instruments of a legislative nature will not be captured by that definition. Admittedly, the larger proportion will be, but as the court said, those criteria are only a starting point and they are not exhaustive.

aux termes de la nouvelle loi. Ma question est liée à celle que je vous ai posée il y a quelques jours en sous-comité.

La définition proposée dans la loi, selon les notes préparées par le ministère, est censée couvrir les textes les plus importants issus de l'Exécutif, ceux qui sont essentiellement de nature législative.

Le ministère estime-t-il que la définition proposée couvre bien tous les textes de nature législative, ou en laisse-t-elle échapper quelques-uns? Pouvez-vous justifier votre position?

Mme Dawson: Pour rédiger l'article sur les textes exclus et inclus, nous nous sommes basés sur la jurisprudence concernant le terme «législatif» et nous en avons retenus les éléments. Nous souhaitons en effet couvrir de la manière la plus simple et la plus directe ces textes qui, d'après les tribunaux, sont de nature législative.

M. White: Vous dites que c'est votre intention. Êtes-vous sûre d'avoir atteint votre objectif?

Mme Dawson: Il m'est difficile de croire que nous ne l'ayons pas atteint dans toute la mesure du possible, puisque nous nous sommes basés sur les décisions des tribunaux, les interprétations juridiques, et que nous les avons reprises dans la loi. Ma réponse est donc affirmative.

M. Bernier: J'aimerais une précision, brièvement. Je crois que c'est important avant de continuer cette discussion.

Les critères inclus dans la définition proposée sont effectivement ceux qui avaient été identifiés par les auteurs, repris par le comité MacGuigan, et utilisés enfin par la Cour suprême dans son *Renvoi du Manitoba*.

Mme Dawson admettra que la cour a adopté ces critères dans le contexte d'exigences constitutionnelles linguistiques, et non à propos des droits administratifs ou des textes de loi.

En outre, la cour a dit clairement que ces critères n'étaient pas exhaustifs. La cour déclarait:

Il n'est ni possible ni souhaitable de proposer un test à toute épreuve [...] pour distinguer les textes législatifs des autres [...]

compte tenu de la grande variété de textes que produisent les gouvernements contemporains.

Prenant ces critères comme «point de départ» — ce sont les mots qu'a utilisés la cour — elle ajoutait:

L'application de ces critères vise à satisfaire un minimum constitutionnel.

Il est très clair, et les membres du comité doivent le savoir, que les critères énoncés au paragraphe 2(1) ne couvrent pas tous les textes de nature législative. De fait, de nombreux textes de cette nature ne sont pas inclus dans la définition. Il est vrai que la majorité le seront, mais comme l'a fait remarquer la cour, ces critères ne constituent qu'un simple point de départ et ils ne sont pas exhaustifs.

Ms Dawson: Again, one of the main purposes of this legislation is to provide some clarity to the regulatory system. There is a judgment call as to whether to go back to the unclear term "legislative" or to put in the indices of what we believe "legislative" is, which I would suggest, and I think you would agree, are the bulk.

This whole act is an attempt to balance clarity and efficiency with completeness. We think that the balance struck in this legislation is the correct one.

Mr. Lee: I feel I need a slide rule to figure this out.

Do I take it, Ms Dawson, that there is a portion, however small, of regulatory initiative that is not now stood as referred to this committee? Would you agree that there is a component?

I see counsel shaking his head. Whatever the answer is, it is either yes or no. Is there a component of regulatory output that is not referred to this committee now?

Ms Dawson: I do not think so.

Mr. Lee: And under the proposed —

Mr. John Mark Keyes, Senior Counsel, Legislative Section, Department of Justice: Yes, I believe a portion of instruments are currently referred to this committee now under the existing act, but they would not be referred under the new act.

Mr. Lee: Under the current regime, I want to establish if there is any component of all that regulatory activity that is not referred to this committee. I think we are in agreement that the answer is no, there is no component.

Mr. Keyes: Yes.

Mr. Lee: Under the rules that you propose, is there a component that is not referred to this committee? If there is such a component, what is it? Could you tell me why the department is of the view that this component should not be referred to this committee? You were just embarking on that when I interrupted.

Mr. Keyes: My answer would be no. The starting point here would be to understand what we mean by "regulatory activity". In our view, regulatory activity is captured in the definition of "regulation", in the criteria enunciated there, as Mr. Bernier mentioned. Yes, these criteria were enunciated by the Supreme Court by the Reference case.

Mr. Lee: I am trying to get some understanding of the answer here. My simple question is this: In the proposed framework of Bill C-25, is there a component of regulatory activity that will not be referred or stood referred to this committee. Yes or no?

Mr. Keyes: My answer is no.

Mr. Lee: Then we do not have to pursue the issue. I will simply ask if counsel agrees with that answer.

Mr. Bernier: I do not, Mr. Lee. I would like to ask the witnesses if they consider that the Kemano Completion Project guidelines order was not law.

Mr. Keyes: I believe that it is law, and it would be referred to this committee under this bill.

Mme Dawson: Encore une fois, la loi a pour but principal de clarifier quelque peu le système de la réglementation. On peut se demander s'il est préférable de revenir à l'imprécision du terme « législatif » ou de faire savoir ce qui d'après nous appartient au champ « législatif », et je dirais... je pense que vous en conviendrez avec moi, que c'est la majorité des textes.

Avec cette loi nous nous efforçons de trouver un équilibre entre la clarté et l'efficacité et une couverture complète. Nous pensons avoir trouvé le bon équilibre.

M. Lee: Il me faudrait une règle à calcul pour m'en sortir.

Dois-je comprendre, madame Dawson, qu'il reste des règlements, aussi rares soient-ils, qui ne sont pas actuellement renvoyés à ce comité? Le reconnaissez-vous?

Je vois que l'avocat fait un signe de la tête. La réponse doit être affirmative ou négative. Y a-t-il des règlements qui ne sont pas actuellement renvoyés à ce comité?

Mme Dawson: Je ne le crois pas.

M. Lee: Et aux termes de la nouvelle...

M. John Mark Keyes, avocat principal, Section des lois, ministère de la Justice: Oui, je crois qu'une partie des textes qui actuellement sont renvoyés à ce comité aux termes de la loi actuelle ne le seraient pas en vertu de la nouvelle loi.

M. Lee: Sous le régime actuel, je veux savoir s'il y a certains règlements qui ne sont pas renvoyés à ce comité. Je crois que nous sommes d'accord pour dire que ce n'est pas le cas.

M. Keyes: Oui.

M. Lee: Selon les règles que vous proposez, y aura-t-il des règlements qui ne seront pas renvoyés à ce comité? Le cas échéant, lesquels sont-ils? Pouvez-vous me dire pourquoi le ministère estime que ces règlements ne devraient pas être renvoyés à ce comité? Vous alliez nous le dire quand je vous ai interrompu.

M. Keyes: Je dirais que non. Il faut tout d'abord bien comprendre ce que nous entendons par « réglementation ». D'après nous, l'activité de réglementation est couverte par la définition des « textes exclus et inclus », par les critères énoncés ici, comme l'a dit M. Bernier. Oui, ces critères ont été établis par la Cour suprême dans le Renvoi.

M. Lee: J'essaie de comprendre votre réponse. Ma question est simple: dans le régime que prévoit le projet de loi C-25, y a-t-il un élément de l'activité de réglementation qui ne serait pas renvoyé à ce comité? Oui ou non?

M. Keyes: Non.

M. Lee: Alors ce n'est pas la peine d'en parler davantage. Je vais simplement demander à notre avocat s'il est de votre avis.

M. Bernier: Non, monsieur Lee. Permettez-moi de demander aux témoins s'ils estiment que l'Arrêté sur les lignes directrices visant les travaux d'achèvement du projet Kemano n'était pas un texte législatif.

M. Keyes: Je crois que c'est un texte législatif, et conformément au projet de loi, il serait renvoyé à ce comité.

Mr. Bernier: How can that order be said to be of general application when it dealt with one particular project?

Mr. Keyes: It is not covered by the definition of "regulation", but it would be picked up by subclause (2)(c) of the bill.

Mr. Bernier: That is because it was made previously. If a similar order were made five years from now, would it be subject to review by the joint committee?

Mr. Keyes: I believe it would be, because in substance it is an amendment to the initial guidelines.

Mr. Bernier: A similar order, a new order, but not an amendment.

Under the Food and Drugs Act, there is power to make regulations granting exemptions to individuals. If such a regulation is made, is it a law of general application under the proposed definition of clause 2(1).

Mr. Keyes: In that case it would not be, because it is not an amendment to another regulation. It is not an amendment to an act of Parliament.

Mr. Bernier: But that regulation is now referred to the committee, correct?

Mr. Keyes: If it is an exemption that is a very specific application, it is not general, and it applies to particular named individuals.

Mr. Bernier: But it is law.

Mr. Keyes: I would view it not as law, but as a form of administration.

Mr. Bernier: You make it a regulation and grant an exemption, but that is not law and the courts would not treat that as a form of common law?

Mr. Keyes: It is administration. I would see it, if the court set out a framework for granting exemptions.

Mr. Bernier: Not for granting exemptions by regulation, Mr. Keyes.

Mr. Keyes: Often, legislative schemes set out frameworks for granting licenses and permits. An exemption granted within the framework of a legislative scheme established by an act or by regulation is not an act of legislation; it is an act of administration.

Mr. Bernier: Why are those registered as SORs currently, then?

Mr. Keyes: That would be one of the changes that this act would effect.

Mr. Bernier: Currently, the Department of Justice considers these things to be legislative. They are being registered as SORs. Is the practice of the department wrong?

Mr. Keyes: That is conceivable. There is a great deal of uncertainty in the existing system. There is a lot of uncertainty about the meaning of "legislative" and what is of a legislative nature. The legislation will bring more certainty to these complex questions by using criteria that have been recognized not only by the Supreme Court but also by authors who comment on what

M. Bernier: Comment pourrait-on dire qu'il s'agit d'un texte d'application général alors qu'il concerne un projet spécifique?

M. Keyes: Il n'est pas couvert par la définition de «règlement», mais il tomberait sous le coup de l'alinéa 2c).

M. Bernier: Parce qu'il précède le projet de loi, mais un arrêté semblable émis dans cinq ans pourrait-il aussi être examiné par le comité mixte?

M. Keyes: Je pense que oui, car cela reste essentiellement un amendement aux lignes directrices.

M. Bernier: Pas un amendement, mais un arrêté semblable, un nouvel arrêté.

La Loi sur les aliments et drogues confère l'autorité de prendre des règlements en vue d'accorder des exemptions à des particuliers. Dans pareil cas, aurait-on un texte d'application générale au sens du paragraphe 2(1).

M. Keyes: Non, pas dans ce cas, puisqu'il ne s'agit pas d'un amendement à un autre règlement. Il ne s'agit pas d'un amendement à une loi du Parlement.

M. Bernier: Mais ce règlement serait actuellement renvoyé au comité, n'est-ce pas?

M. Keyes: S'il s'agit d'une exemption, c'est un cas très spécifique, et non pas général, et il s'applique à des personnes nommées.

M. Bernier: Mais c'est un texte de loi.

M. Keyes: Je ne dirais pas que c'est une loi, mais plutôt un texte administratif.

M. Bernier: Vous prenez un règlement et accordez une dérogation, mais ce ne serait pas une loi, et les tribunaux ne le considéreraient pas comme une forme de common law?

M. Keyes: C'est administratif. À moins que le tribunal n'établisse un régime pour les dérogations.

M. Bernier: Pas pour les dérogations par règlement, monsieur Keyes.

M. Keyes: Souvent, les régimes législatifs prévoient des mécanismes pour l'octroi de licences et permis. Une dérogation accordée dans le cadre d'un régime législatif établi par un texte de loi ou par règlement n'est pas un texte législatif; c'est un texte administratif.

M. Bernier: Alors pourquoi figure-t-il actuellement parmi les DORS?

M. Keyes: Ce serait un des changements qu'entraînerait cette loi.

M. Bernier: Actuellement, le ministère de la Justice considère que ce sont des textes législatifs. Ils figurent parmi les DORS. Le ministère a-t-il tort en cela?

M. Keyes: C'est possible. Bien des choses ne sont pas claires dans le système actuel. Il y a beaucoup d'incertitude quant au sens de «législatif» et quant à ce qui est de nature législative. Cette loi permettra de mieux répondre à ces questions complexes grâce à des critères qui sont reconnus non seulement par la Cour suprême, mais aussi par les auteurs qui ont donné leur point de vue sur ce

they view as the central features of legislation as distinct from administration.

Mr. Bernier: None of whom propose them as being exhaustive criteria.

I have made the point that, in the end, there are matters that are subject to review now by the committee that are legislative. We obviously disagree on that. I agree with the Department of Justice currently that certain exemptions, when they are the powers to grant exemptions by regulations — or an order such as the Kemano order — should be considered legislative in nature. Mr. Keyes does not agree with his department or with the Privy Council Office, which consider these things legislative, as demonstrated by their registration as SORs. Those legislative instruments will not be subject to review under the proposed definition.

Mr. Lee: Mr. Chairman, if I might be permitted to finish that line of questioning —

Senator Cogger: Mr. Chairman, we are having all kinds of separate debates. Your joint chairman has been waiting to raise a question for the last 20 minutes. May we please have some order?

The Joint Chairman (Senator Lewis): We want to concentrate on the question of the definition.

Mr. Lee: Either you are prepared to let me wrap up my line of questioning or you are not. I defer to your judgment.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Mr. Lebel wanted to interject.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Mr. Keyes or Mrs. Dawson, some statutory instruments will not be published and will be exempted from the publication requirement. Others, because of the restricted definition of "regulation" will also be outside the purview of this committee. One of the questions put to you last Tuesday was: How will our committee which, I repeat, receives its authority from the House of Commons, know that such and such a regulation has been passed? The answer I was given was that people will have to go and talk to their M.P. Thus an ordinary citizen who wants to find out whether a particular regulation exists will have to go and see his M.P., who will do some research to see whether the regulation has passed or not.

How will committees such as ours, for example, be able to find out whether a particular regulation has passed if you haven't published it, and if there is no requirement to publish it in the *Canada Gazette* or anywhere else? If you decree that it will not be published, how will we be able to do our work and be accountable to the House? That is one of my major concerns. I would like you to try to find some other response than simply suggesting that people go and see their M.P. In my riding, I am the M.P.

[English]

Ms Dawson: The only response I can give is that this act is attempting to identify all those regulations that are important enough to deserve the time of this committee. If there are problems that arise in some of the instruments that are not caught,

qui constitue l'essence du champ législatif par opposition au champ administratif.

M. Bernier: Et personne ne prétend que ces critères soient exhaustifs.

J'ai dit qu'au bout du compte il y a des questions qui sont actuellement soumises à l'examen du comité et qui sont de nature législative. Nous sommes de toute évidence en désaccord là-dessus. Je partage la position actuelle du ministère de la Justice selon laquelle certaines dérogations, lorsque les règlements prévoient cette possibilité — ou des arrêtés tels celui de Kemano — sont de nature législative. M. Keyes n'est pas d'accord avec son ministère ou avec le Bureau du Conseil privé, qui estiment que ce sont des textes législatifs, comme le prouve leur enregistrement en tant que DORS. Avec la nouvelle définition, ces textes législatifs ne seront plus sujets à examen.

M. Lee: Monsieur le président, si vous me permettez de poursuivre avec mes questions...

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, nous avons toutes sortes de discussions différentes. Le coprésident attend depuis au moins 20 minutes de pouvoir poser une question. Pourrions-nous avoir un peu d'ordre?

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous voulons nous concentrer sur la question de la définition.

M. Lee: À vous de décider si vous allez me permettre de finir mes questions ou non.

Le coprésident (sénateur Lewis): M. Lebel voudrait intervenir.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Monsieur Keyes ou madame Dawson, il y a des textes réglementaires qui ne seront pas publiés et qui sont exemptés de l'obligation de publication. Il y a en d'autres de par la définition restreinte de ce qu'est un règlement, qui seront aussi hors de la compétence de la révision de ce comité. Donc une des questions qui vous a été posée mardi dernier est celle-ci : comment est-ce que notre comité qui tient son pouvoir, et je vous le répète, de la Chambre des communes, va-t-il être au courant que tel ou tel règlement a été adopté? On m'a répondu que les gens devront aller voir leur député. Pour le citoyen, le moyen de trouver si un règlement existe ou pas, c'est d'aller voir leur député et il cherchera si le règlement est adopté ou non.

Les comités, par exemple, comme le nôtre, comment sauront-ils si tel ou tel règlement a été adopté si vous ne l'avez pas publié, si ce n'est pas un impératif de le publier dans la *Gazette officielle* ou d'une quelconque façon? Si vous décrêtez qu'il ne sera pas publié, comment allons nous faire notre travail et rendre compte à la Chambre? C'est une de mes préoccupations majeure. J'aimerais que vous tentiez d'y répondre par un autre moyen que celui de suggérer aux citoyens d'aller voir leur député. Dans mon comité, c'est moi le député.

[Traduction]

Mme Dawson: Je peux simplement vous dire que cette loi cherche à identifier tous les règlements qui sont suffisamment importants pour mériter que votre comité s'y intéresse. Si un problème surgit, parce que certains textes ont été oubliés, soit dans

either for the process purpose or for the purpose of being caught by the act as a whole, they will surface at some point in some way.

The technical mechanism of finding all these regulations mentioned together in the *Canada Gazette* is not the vehicle by which someone identifies the existence of these regulations. I do not think that anyone reads the *Canada Gazette* from beginning to end. It is a document in which one can find what one is looking for, but I have trouble imagining that this committee reads the *Gazette* from beginning to end every year and decides to scrutinize everything that has been published. It is a question of where the problems arise.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel: Mrs. Dawson, I believe that our legal counsel as well as other people do read the *Canada Gazette*.

As regards the definition of "regulation," even though it pretty well obeys the same principles as the apostle of infinite love — it is good and it is great, and so on — as soon as a regulation is not of general application — and I think our legal counsel has clearly demonstrated that there are a great many of them — for example, the regulations under Atomic Energy of Canada; even before, those Crown corporations could not be touched. But now we can imagine another corporate entity, such as the Canada Post Corporation, issuing directives that would not be of general application, would not be subject to the process and would clearly not have to be registered as a result. Based on your answer, we might only become aware of them several years after they had been passed.

Mr. Keyes referred to forms earlier. I have a hard time understanding how a form could be of a purely administrative nature if we need a regulation to establish it. From a legal standpoint, that is unthinkable. One may doubt the relevance of certain questions on the forms. We have only to recall the last Statistics Canada Census in the spring, when we went as far as to ask an elderly lady where she had her bank account, what kind of portfolio she had, how much she had in the bank and how long she had had it. If there isn't a committee like ours to remind them that we still have a right to privacy, and if we leave it that officials will be doing us a favour by giving us these forms, then I really wonder just where we are headed. Are you aware of that?

Mr. Keyes: The exemption under sub-clause 4.(2) deals only with forms that do not set standards — in other words, the requirements listed in the form have already been established in another regulation or by statute. The form is nothing more than that. Only forms would be exempt from the regulatory process. But these forms are not really statutory instruments that set standards.

The Joint Chairman (Mr. Lebel: But if by its very design, the form acquires certain rights, how are we ever going to be in a position to examine it? To whom are we supposed to report that certain forms go beyond what could be considered purely administrative?

le processus ou dans la définition de la loi, on s'en apercevra tôt ou tard.

Ce n'est pas le fait que tous ces règlements soient regroupés ensemble dans la *Gazette du Canada* qui permet de connaître leur existence. Je crois que personne ne lit la *Gazette du Canada* d'un bout à l'autre. On s'en sert pour trouver ce qu'on cherche, mais j'ai du mal à imaginer que ce comité lise la *Gazette* d'un bout à l'autre chaque année et décide d'examiner tout ce qui est publié là-dedans. Il faut voir où les problèmes surgissent.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je pense, madame Dawson, que nos conseillers juridiques ainsi que certaines gens lisent la *Gazette officielle*.

Je pense que la définition que l'on fait du mot règlement, même si elle participe à peu près aux mêmes principes que l'apôtre de l'amour infini, c'est bien beau et bien grand et tout cela mais, en fait, aussitôt qu'un règlement n'est pas d'application générale — et je pense que notre conseiller juridique l'a bel et bien démontré qu'il y en a énormément — prenons, par exemple, la réglementation qui relève de l'Énergie atomique du Canada, déjà on ne pouvait pas toucher à ces corporations de la Couronne. Mais nous pouvons imaginer une autre entité corporative, comme la Société canadienne des postes, qui émettrait une directive mais qui ne serait pas de portée générale, elle ne serait pas visée par le processus donc pas nécessairement enregistrable. Nous serions peut-être mis au courant, d'après votre réponse, que plusieurs années après son adoption.

M. Keyes parlait des formulaires tantôt. Je comprends mal qu'un formulaire soit de nature purement administrative si cela nous prend un règlement pour adopter le formulaire. Cela est quelque chose de juridiquement impensable. On peut douter de la pertinence de certaines questions sur les formulaires. Nous n'avons qu'à penser au dernier recensement de Statistique Canada ce printemps, quand on allait aussi loin que de demander à une dame âgée où était son compte de banque, quel était son folio, combien elle avait en banque et depuis combien de temps. S'il n'y a pas un comité comme le nôtre qui leur rappelle que nous avons encore droit à la vie privée, et si on laisse les formulaires comme étant un bouquet de fleurs des fonctionnaires, je me demande où nous allons. Êtes-vous conscient de cela?

M. Keyes: L'exemption à l'article 4.(2) porte uniquement sur les formulaires qui n'établissent pas des normes. Les exigences demandées dans ce formulaire ont déjà été établies dans un autre règlement, dans la Loi. Le formulaire n'est qu'une forme. Ce sont seulement ces formulaires qui sont soustraits à l'application du processus réglementaire. Ce ne sont pas des formulaires qui sont vraiment des textes pour établir des normes.

Le coprésident (M. Lebel): Si le formulaire de par sa conception même s'arroge des droits, comment allons-nous le vérifier? À qui dirons-nous qu'ils ont outrepassé la portée purement administrative?

Mr. Keyes: In that case, the form would not be of a purely administrative nature and would not be exempt from the process. If the form is the actual instrument in which standards are being set, then it would not be exempt.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): And who is going to tell me that it is not exempt? You?

Mr. Keyes: I expect your committee will be taking a position on that.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I think we are going to have difficulty achieving a meeting of the minds in that respect. Let's just say you have determined that it is of a purely administrative nature. I know that sometimes, officials quickly get into bad habits, so that in five or ten years' time, everything will be considered to be of a purely administrative nature, and the committee will no longer have any right of review. One thing leads to another and before you know it, it's out of your hands! That is one of the committee's major concerns.

[English]

Senator Cogger: My question is along the lines of the one just raised by the joint chairman.

Madam Dawson, I find it touching, in a way, that the Department of Justice would feel a responsibility to alleviate the burden of work of this committee. However, do you not think that this committee has enough wisdom among its members and staff to separate what is irrelevant or unworthy, as you say, of the attention of the committee? Do you feel that you have to tell us what is worthy and not worthy? Are we not capable of doing that on our own?

Ms Dawson: Well, we are making it easier for you. We are proposing something that separates out those things which we think are most important.

Senator Cogger: What you think is most important. What about what this committee thinks?

Ms Dawson: We are proposing a system whereby the more important items are identified.

Senator Cogger: That causes me to worry. This is not a question, but merely a comment. I have been a member of this committee off and on for 10 years. The problem is not the amount of work that comes before the committee, or the amount of paper. The real problem is to get various departments, including yours, to take the work of this committee seriously, to reply to letters within six months or a year in a serious way. The average life of a file before this committee is around five years. The problem is not that there is too much paper coming before the committee. The problem is that no one takes the committee seriously. I am sorry to say that the problem starts right in your department.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Do you wish to make a comment?

Ms Dawson: No. Thank you.

[Translation]

Mr. Fillion: Mr. Chairman, I am not as experienced a committee member as Senator Cogger, but I do share his views. I have been a member of the committee on the Scrutiny of

M. Keyes: Dans ce cas, la portée n'est peut-être pas purement administrative et ne serait pas soustraite à l'application du processus. Le formulaire est le texte dans lequel on établit les normes, non il n'est pas soustrait.

Le coprésident (M. Lebel): Qui va me dire qu'il n'est pas soustrait, vous?

M. Keyes: Ce serait probablement votre comité qui va se prononcer sur cette question.

Le coprésident (M. Lebel): Je pense que nous allons avoir de la difficulté à se rencontrer là-dessus. Vous avez décrété que cela était purement administratif. Laissez-moi vous dire que parfois les fonctionnaires prennent vite des mauvais plis, et nous nous retrouverons au bout de cinq ou dix ans où tout sera purement administratif et le comité n'aura pas le droit de regard. De fil en aiguille on finit par faire un collier! C'est là une des préoccupations majeure de notre comité.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Ma question est dans la même veine que celle du coprésident.

Madame Dawson, je suis touché que le ministère de la Justice se sente tenu d'alléger notre fardeau. Mais ne pensez-vous pas que les membres et le personnel de ce comité, ensemble, soient capables de décider ce qui est sans intérêt et ne mérite pas l'attention du comité? Croyez-vous que vous deviez nous dire ce qui est important ou non? Ne sommes-nous pas capable d'en décider par nous-mêmes?

Mme Dawson: Et bien, nous vous facilitons la tâche. Nous proposons un système qui sépare les éléments qui nous paraissent les plus importants.

Le sénateur Cogger: Qui vous paraissent les plus importants. Et qu'en est-il de l'opinion du comité?

Mme Dawson: Nous proposons un système qui permet d'identifier les sujets les plus importants.

Le sénateur Cogger: Cela m'inquiète. Ce n'est pas une question, mais un simple commentaire. Je suis membre de ce comité depuis dix ans, avec des interruptions. Le problème, ce n'est pas la quantité de travail qu'a le comité, ou le volume de papier. La vraie difficulté, c'est d'obtenir que divers ministères, y compris le vôtre, prennent notre travail au sérieux, répondent sérieusement à nos lettres dans un délai de six mois à un an. Les dossiers restent en moyenne devant le comité pendant cinq ans. Or ce n'est pas parce qu'il y a trop de travail, mais plutôt parce que personne ne prend notre comité au sérieux. Je suis désolé de devoir dire que le problème vient de votre ministère.

Le coprésident (sénateur Lewis): Souhaitez-vous répondre?

Mme Dawson: Non, merci.

[Français]

M. Fillion: Monsieur le président, je n'ai pas la même expérience que le sénateur Cogger comme membre de ce comité, mais je partage son point de vue. Il y a un an que je suis membre

Regulations for a year and I can only repeat what Senator Cogger has just said.

I find it unbelievable that you have cited only one reason as justification for the creation of two classes of statutory instruments, that is, those that are subject to the process and thereby public, and those that are not subject and thereby not public. I believe I heard you give only one reason for moving in this direction. You said that our committee did not have much availability. Are there any reasons other than the one you just mentioned? As members of the committee on the Scrutiny of Regulations, we are perfectly capable of looking after ourselves, setting our own agenda, and performing what work there is to be performed when instruments are referred to us. Are there any other reasons for your moving in this direction?

[English]

Ms Dawson: With this legislation we are trying to establish a system that is understandable, clear and efficient, and transparent in the sense that the system is handled just as the bill says it should be. I suggest that the existing Statutory Instruments Act is virtually unreadable. We have tried to create a document that is understandable by a normal person. We are trying to create a system that is very close to the current system which identifies what documents we think deserve the scrutiny of this committee and what documents we want the universe of this regulating act to cover, those being the important ones which, loosely speaking, have a legislative intent. The real thrust of this legislation is to streamline the process, starting with sections 4 and 6, in order that the proper attention is given to the right documents.

We have made a whole range of improvements in this legislation, which you will come to as you study it. However, the main objective of the legislation, as part of the regulatory efficiency of the government and as desired by the ministry of industry, is to make the process clear to Canadian citizens, workable, efficient and sensible.

That is about all I can say. It is an attempt to create a clear declaration of how the government intends to deal with its regulatory process.

Mr. White: Most people would like to see this process streamlined. Achieving a sensible balance of all the issues you have identified is important.

I should like to refer to the MacGuigan report as it relates to this topic. It says that parliamentary democracy is a system of government which requires that the executive be responsible to the legislature and that both be accountable to the people.

I have a brief question about the Kemano completion project. Being from B.C., it was a very important issue to me and to most people in the province, even if it is little known outside the province.

If you want to streamline the project and you miss some important things, then you have failed in your task. Is it the official position of the Department of Justice that the Kemano order is not legislation?

du comité de la réglementation et je pourrais répéter ce que le sénateur Cogger vient de dire.

Je trouve aberrant que le seul motif que vous nous avez donné ce matin pour justifier la création de deux catégories de textes réglementaires, à savoir ceux assujettis et non assujettis, publics et non publics. J'ai cru entendre de votre part seulement qu'un motif qui vous permette de poser ce geste. Vous avez dit que notre comité n'avait pas beaucoup de disponibilité. Est-ce que vous avez d'autres motifs que celui que vous avez déjà mentionné? Au comité de l'examen de la réglementation nous sommes capables de nous prendre en main, de déterminer un agenda et, également, de travailler lorsque que nous avons des textes qui nous sont soumis. Est-ce qu'il y a d'autres motifs que celui-là qui vous permettent de prendre cette direction?

[Traduction]

Mme Dawson: Par cette loi, nous essayons de mettre sur pied un système clair, efficace, simple et transparent en ce sens qu'il corresponde exactement à ce que prévoit le projet de loi. La Loi sur les textes réglementaires est actuellement illisible. Nous avons essayé de produire ici un texte compréhensible pour une intelligence normale. Nous essayons de créer un système très semblable au système actuel qui permette de déterminer quels textes méritent selon nous d'être examinés par ce comité, et quels textes doivent tomber sous le coup de cette loi, c'est-à-dire les plus importants, ceux qui ont une portée législative. Le but premier de cette loi est de rationaliser le processus, en commençant par les articles 4 et 6, afin que les textes importants reçoivent l'attention voulue.

Nous avons apporté de nombreuses améliorations à la loi, améliorations que vous constaterez dans le cadre de vos travaux. Toutefois, le principal objectif de ce texte, dans l'esprit d'efficacité du gouvernement et conformément aux souhaits du ministère de l'Industrie, est de permettre aux citoyens canadiens de comprendre le processus, lequel doit être raisonnable et efficace.

C'est tout ce que je peux dire. Il y a ici une volonté d'expliquer clairement comment le gouvernement entend procéder en matière de réglementation.

M. White: La plupart des gens souhaitent une rationalisation du processus. Il est important de trouver un juste équilibre entre tous les éléments que vous avez énumérés.

À ce propos le rapport MacGuigan dit qu'une démocratie parlementaire est un régime qui impose à l'Exécutif de rendre des comptes à la législature et aux deux de rendre des comptes au peuple.

J'ai une question concernant les travaux d'achèvement de Kemano. La question me tient à coeur, comme à la plupart des habitants de ma province, la Colombie-Britannique, même si le projet est assez peu connu à l'extérieur.

Si vous voulez rationaliser le système et que vous oubliez certains éléments importants, vous aurez failli à votre tâche. Le ministère de la Justice déclare-t-il officiellement que l'arrêt Kemano n'est pas un texte législatif?

Ms Dawson: I cannot comment on that because I have not studied that issue. I have not looked at it in three years. If there is a specific question on which we can provide a written response, we will do that. I cannot answer specific questions like that off the top of my head.

There are a number of mechanisms in this legislation. For example, even if it does not fall within the criteria set out in the definition regulation, we will add it into the act. There is policy way of adding things even if they do not fit into the schema. In the process provisions, there are ways to add and subtract from the system things that are covered by the various process rules.

So there are mechanisms. We tried to draw together in section 5 most of the regulatory exemptions that existed. We are trying to rationalize the rules. There are ways of adding to and subtracting from what the general scheme of the act covers. Off the top of my head I do not know which way the Kemano order falls, but if there is a way in which it is believed such orders ought to be dealt with, this act would accommodate that.

Mr. White: I cannot say that you have increased my comfort level at all. In fact, I will take you up on your offer to look at the situation and give me a response in writing as to whether the Department of Justice considers that to be legislation. As well, please comment on whether you see a new situation like that being covered by this legislation. I would also like a commitment that we will receive that response in time to address it in the next few days.

Ms Dawson: We will take a look at that.

The Joint Chairman (Senator Lewis): With regard to adding things as we go along, that means it will be in the hands of some bureaucrat to decide what will be added and what will not be added. That leaves it up in the air from the public point of view. It is not something that will be set down in the act.

Senator Maheu: I am even newer to this committee than is my colleague Mr. Fillion. I am a little insulted at what I am hearing. Like Senator Cogger, I have the impression that you will tell this committee, which is duly constituted by Parliament, what it can and cannot study. My gut reaction is: Who do you think you are? We are in the big league now; we can make up our minds about what we want to study.

You also commented about wanting to be sure that proper attention be paid to certain regulations. Again, who do you think you are? Does your minister agree with you? May I have a direct response to that question? Does he realize what you are doing and what you are saying and does he agree with it?

Ms Dawson: I am not making these comments for myself personally. I am communicating to you the government's policy.

Senator Maheu: By the government do you mean the minister?

Ms Dawson: Not only our minister, but cabinet. This is a government bill. It has been seen by our minister. It has been through the cabinet process. It has been approved by cabinet. It has been tabled in the House of Commons. It has gone through the

Mme Dawson: Je ne peux pas vous répondre parce que je n'ai pas étudié la question. Je ne m'y suis pas intéressée depuis trois ans. Si vous avez une question précise à laquelle nous pouvons répondre par écrit, nous le ferons. Je ne peux pas répondre à des questions aussi précises sans préparation.

Cette loi prévoit un certain nombre de mécanismes. Par exemple, même si cet arrêté ne répond pas aux critères énoncés sous la définition des règlements, nous l'ajouterons à la loi. Il est possible d'ajouter certaines choses même si elles ne répondent pas aux critères établis. Dans les dispositions concernant le processus, il y a la possibilité d'ajouter ou de retirer certaines choses qui sont couvertes par les différentes règles de procédure.

Les mécanismes existent. Nous avons essayé de rassembler dans l'article 5 la plupart des exemptions actuelles. Nous essayons de simplifier les règles. Il est possible d'ajouter ou de retirer certains éléments. Je ne peux pas vous dire comme cela dans quelle catégorie tomberait l'arrêté de Kemano, mais si l'on estime que ce type d'arrêté doit faire l'objet d'un examen, cette loi le permettrait.

M. White: Je ne peux pas dire que vous m'avez rassuré. En fait, j'accepte votre offre d'examiner la question et de me faire savoir par écrit si le ministère de la Justice estime qu'il s'agit d'un acte législatif. J'aimerais aussi que vous nous disiez si un nouvel arrêté de ce genre serait couvert par cette loi. Je vous demanderais en outre de vous engager à nous donner cette réponse dans les prochains jours.

Mme Dawson: Nous allons examiner la question.

Le coprésident (sénateur Lewis): À propos d'ajouts ponctuels, cela veut dire que nous devons nous en remettre à des fonctionnaires qui décideront ce qu'il y a lieu d'ajouter ou non. Cela ne donne aucune certitude au public. Ce n'est pas inscrit dans la loi.

Le sénateur Maheu: Je suis encore plus nouvelle à ce comité que mon collègue M. Fillion. Je trouve vos propos insultants. Comme le sénateur Cogger, j'ai l'impression que vous ferez savoir à ce comité, dûment constitué par le Parlement, ce qu'il pourra ou non examiner. Ma première réaction est celle-ci: pour qui vous prenez-vous? Arrivés à ce niveau, il me semble que nous pouvons décider nous-mêmes ce que nous voulons examiner.

Vous avez aussi dit que vous vouliez vous assurer que certains règlements reçoivent l'attention voulue. Encore une fois, pour qui vous prenez-vous? Votre ministre partage-t-il votre point de vue? Puis-je avoir une réponse directe à cette question? Est-il au courant de ce que vous dites et faites et vous approuve-t-il?

Mme Dawson: Je ne vous fais pas ces commentaires à titre personnel. Je vous communique la politique du gouvernement à ce sujet.

Le sénateur Maheu: Quand vous dites «du gouvernement», voulez-vous dire du ministre?

Mme Dawson: Pas seulement du ministre, mais du Cabinet. Il s'agit d'un projet de loi du gouvernement. Il a été examiné par notre ministre. Il a été soumis à la procédure normale d'examen par le Cabinet. Il a été approuvé par le Cabinet. Il a ensuite été

regular process. This is not a bureaucrat's bill — nothing is a bureaucrat's bill.

I am not speaking for myself. I am speaking about the intent of the bill on behalf of the government.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): How long did it take the government to accept and understand the legislation?

[English]

Ms Dawson: It was certainly in the works for a few years. I am not sure just to what stage you are referring.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I'm talking about the stage where the Cabinet decided that this was what it wanted in the Regulations Act; that took two years?

[English]

Ms Dawson: The meeting did not take two years, but there were several meetings on the subject in cabinet.

Mr. Lee: Mr. Chairman, I would like to go back to try to get a clear answer.

I did not finish my line of questioning earlier regarding whether there was a class of instruments which would not be subject to scrutiny by this committee as a result of the legislative changes proposed. I do not recall hearing your final answer on the subject. Was your answer, "Yes, there is a class that would not be subject to the scrutiny of this committee"?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Department of Justice: The answer to the question depends on the exact phrasing. Before, you asked: "Is there a class of regulatory initiative which is not captured?" To that, Mr. Keyes replied, "No, there is not, because our definition of 'regulation' is meant to capture all the regulatory initiatives."

If you ask whether there is a class of instruments now that is not subject to the scrutiny of the committee but which was subject before, then the answer is, "Yes, there is a class of constraint."

Mr. Lee: Could you describe what that is?

Mr. Rempel: Previously, the mandate of the committee contained in the Statutory Instruments Act was expressed in terms of statutory instruments, which is defined — to be imprecise for a moment — as any kind of document made under the authority of an act of Parliament. That would include many things that are in no way legislative. For instance, if the minister has the power to designate people to be breathalyzer technicians under the Criminal Code, then that would be a statutory instrument. However, it would not be a regulation.

déposé à la Chambre des communes. Il est donc passé par toutes les étapes du processus normal. Il ne s'agit pas de l'initiative législative d'un bureaucrate... d'ailleurs, ceci serait une impossibilité.

Je ne vous parle donc pas en mon nom personnel. Je vous explique l'intention du projet de loi au nom du gouvernement.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Combien de temps cela a-t-il pris au gouvernement pour accepter et comprendre votre projet de loi?

[Traduction]

Mme Dawson: Le travail est en cours depuis quelques années. Je ne sais pas au juste de quelle étape vous parlez.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je vous parle de l'étape où le conseil des ministres décide que c'est ce qu'ils veulent comme loi sur les règlements, cela a pris deux ans?

[Traduction]

Mme Dawson: Le travail proprement dit n'a pas pris deux ans; mais il y a eu plusieurs réunions à ce sujet au sein du Cabinet.

M. Lee: Avec votre permission, monsieur le président, je voudrais revenir en arrière pour essayer d'obtenir une réponse claire.

Je n'avais pas terminé tout à l'heure quand je vous demandais si ces modifications législatives auraient pour résultat de créer une catégorie de textes qui ne feraient plus l'objet d'un examen par ce comité. Je ne me rappelle pas d'avoir entendu une réponse définitive à la question. Est-ce que vous avez dit: «Oui, il existera une catégorie de textes qui ne fera pas l'objet d'un examen par ce comité»?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, ministère de la Justice: La réponse à cette question dépend de la façon dont elle est formulée. Tout à l'heure, vous avez posé la question suivante: «Y a-t-il une catégorie d'initiatives réglementaires qui ne serait pas visée?» À cette question, M. Keyes a répondu ceci: «Non, puisque notre définition de "règlement" est formulée de manière à viser toutes les initiatives réglementaires.»

Si vous nous demandez maintenant s'il existera désormais une catégorie de textes qui ne seront plus examinés par ce comité, alors qu'ils l'étaient précédemment, la réponse est oui, une catégorie particulière fera désormais l'objet de certaines restrictions.

M. Lee: Pourriez-vous nous dire en quoi consiste cette catégorie?

M. Rempel: Eh bien, par le passé, le mandat du comité, tel qu'il est précisé dans la Loi sur les textes réglementaires, concernait précisément les textes réglementaires, dont la définition — approximative, pour le moment — est la suivante: tout texte établi sous le régime d'une loi du Parlement. Cela engloberait de nombreux textes qui n'ont pas un caractère législatif. Par exemple, si le ministre a le pouvoir de nommer certaines personnes éthyloscopistes aux termes du Code criminel, le texte établissant ce pouvoir serait un texte réglementaire, mais non un règlement.

Under the Statutory Instruments Act, the committee would have had the mandate to scrutinize those statutory instruments. It would no longer.

The reason we changed the definitions and did not include a definition of "statutory instrument" but did include a definition of "regulation" and "any application of the process" was not due primarily to the mandate of the committee. It was primarily to achieve clarity and to simplify the drafting of the act.

Having done that, we think that the legislative instruments, the regulations, are the most important thing. The fact that there are administrative instruments of the kind that I described which are no longer subject to the mandate in the new act is something that seemed acceptable to the government.

Mr. Lee: We are always interested in your views.

Mr. Keyes: May I add another example of the instruments that would be excluded?

Mr. Lee: Yes, I would like some examples. However, my question is: What are those instruments which will not be subject to the scrutiny of the committee? What is the class?

Mr. Keyes: One vast example would be fishing licences.

Mr. Lee: I would like you to give me all of them. That is what we are interested in. Tell me all of the classes, all of the types that would not be subject to the scrutiny of the committee in the future, but which have been subject to our scrutiny in the past.

Mr. Keyes: It would be every instrument that is currently mentioned in an act of Parliament but which does not fit the criteria that are set out in the definition of "regulation." That is, they are not general in application and binding on people unilaterally imposed. It is all those instruments that do not meet those criteria which are essentially criteria for defining what are the regulatory sorts of instruments.

Ms Dawson: I believe that information is contained in the booklet which we handed out to the other committee. We list the two macro classes of things that are no longer caught. The first one is the things which are not of general application, as we keep saying. We have a list of those. For example, the list includes orders designating ministers for the purpose of an act, orders designating officials and remission orders. We have a list of about 10 or 12 of those with I can show you.

The second macro class includes things done under the Royal Prerogative. That class includes, for example, passport orders, fair wages policy orders, National Citizenship Week proclamation orders and things like that.

We have done quite a bit of thinking about these two classes and we cannot think of any others. There may be other examples

En vertu de la Loi sur les textes réglementaires, le comité aurait été habilité à examiner de tels textes réglementaires. À l'avenir, cependant, ce ne serait plus possible.

Si nous avons changé les définitions de façon à ne pas inclure une définition de «texte réglementaire», mais à inclure une définition de «règlement» et de «toute application du processus», ce n'est pas en premier lieu à cause du mandat du comité. L'objectif premier était de clarifier et de simplifier le libellé actuel de la loi.

Ayant atteint cet objectif, nous nous sommes dit que les textes législatifs, c'est-à-dire les règlements, constituent l'élément le plus important. Le gouvernement trouvait acceptable que certains textes administratifs, comme ceux que je vous ai décrits, ne fassent plus l'objet d'un examen par le comité aux termes de la nouvelle loi.

M. Lee: Mais nous souhaitons toujours connaître votre opinion.

M. Keyes: Pourrais-je vous donner un autre exemple du type de texte qui serait désormais exclu?

M. Lee: Oui, j'aimerais bien en avoir quelques exemples. Mais la question que je vous pose est la suivante: quels textes ne pourront plus faire l'objet d'un examen par le comité? De quelle catégorie de textes s'agit-il?

M. Keyes: Un exemple important serait les permis de pêche.

M. Lee: Je voudrais que vous me les nommiez tous. Voilà ce qui nous intéresse. Parlez-moi de toutes les catégories, et de tous les types de textes qui ne feraient plus l'objet d'un examen par le comité à l'avenir, mais que nous avons précédemment été habilités à examiner.

M. Keyes: Il s'agirait de tous les textes actuellement mentionnés dans une loi du Parlement mais qui ne répondent pas aux critères explicités dans la définition de «règlement». C'est-à-dire des textes qui ne sont pas d'application générale et n'établissent pas unilatéralement des règles de conduite ayant force de loi. Il s'agirait donc de tous les textes qui ne répondent pas à ces critères, qui sont des critères qui permettent essentiellement de définir les textes réglementaires.

Mme Dawson: Je pense qu'on retrouve cette information dans le dépliant que nous avons fait distribuer aux membres de l'autre comité. On y retrouve deux grandes catégories de textes qui ne sont plus visés. Dans le premier cas, il s'agit des textes qui ne sont pas d'application générale, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises. Nous avons une liste de tous les textes de ce genre. Par exemple, la liste comprend les ordonnances désignant les ministres pour les fins d'une loi particulière, les ordonnances désignant des fonctionnaires et les décrets de remise. Nous en avons une liste de 10 ou 12 que je peux vous montrer.

La deuxième grande catégorie inclut des textes visés par l'exercice de la prérogative royale. Cette catégorie inclut, par exemple, les décrets sur les passeports, les décrets sur le régime des justes salaires, des proclamations sur la Semaine nationale de la citoyenneté et des choses de ce genre.

Nous avons beaucoup réfléchi à ces deux catégories et nous n'arrivons pas à en trouver d'autres. Quelqu'un pourra peut-être

that someone else can think of, but that is the best we can do, having given it quite a bit of thought.

I would ask you to remember that the balance to this — and you may not agree that it is a change, but we think it is — is that we have removed the need to have the words “by order” for those matters to come to your committee. As we have said before, this committee does not agree with the opinion that those words prohibited them from getting through. The way we look at it is like this: It is not a clear question of whether more or less is coming to the committee. The best we can do and, believe me, we have tried, is to identify those two classes.

Mr. Lee: You have identified remission orders as one. I have been with this committee for about eight years now. The committee takes its role fairly seriously. I recall instances when remission orders have come up. I refer to a remission by the government of tax money collected.

Ms Dawson: May I add that it is only remission orders that are directed to only one person.

Mr. Lee: Exactly. We have reviewed those. We have always felt that it was a good function of this committee to ensure, when the government decided to give tax money back to Mr. “X” or “X Limited,” that we reviewed it to ensure it was done legally and properly. I recall cases with respect to which it was our view that it was not done properly, as well as other cases where perhaps it should have been done. This is a whole class of activity by the government playing monopoly with tax money. This committee had an opportunity not to look at the policy basis of it but to look at the way it was done to ensure that it was done properly in accordance with the law.

You are suggesting to us now that this stuff is just administrative and that we do not have to bother looking at it any more. I do not know how my colleagues feel about that.

I wish to return to the Kemano completion order. I do not think we got a clear answer to that question. If the Kemano completion order as it was processed over the last decade were done in an identical fashion now, would it be the department's view that that order would not come to this committee?

Ms Dawson: We have undertaken to look at that question. It is something we cannot answer off the top of the head.

Mr. Lee: Then it is possible that it would not.

Ms Dawson: I have no idea.

Mr. Lee: You do not have an answer for me.

Ms Dawson: I do not have the details of that order. I cannot answer that.

trouver d'autres exemples, mais c'est tout ce que nous avons pu trouver jusqu'à présent, après mûre réflexion.

Je tiens à vous rappeler que pour nous assurer d'établir un juste équilibre — et vous ne serez peut-être pas d'accord pour dire qu'il s'agit d'un changement, mais nous le considérons comme tel — nous avons éliminé la nécessité que ces textes portent la mention «par arrêté» pour que le comité puisse en être saisi. Comme nous l'avons dit précédemment, le comité n'accepte pas l'opinion selon laquelle cette mention l'empêchait d'en être saisi. En ce qui nous concerne, il n'est pas clair que plus ou moins de textes seront désormais assujettis à l'examen du comité. Le mieux que nous puissions faire — et je vous assure que nous avons tout essayé — est d'identifier ces deux catégories.

M. Lee: Vous avez cité l'exemple des décrets de remise. Je suis maintenant membre du comité depuis environ huit ans. Le comité prend son rôle très au sérieux. Je me souviens de situations où nous avons été saisis de décrets de remise. Je vous parle là de décrets de remise d'impôts perçus par le gouvernement.

Mme Dawson: Je me permets d'ajouter que nous ne parlons ici que des décrets de remise qui ne visent qu'une seule personne.

M. Lee: Exactement. Nous en avons examiné par le passé. Il nous a toujours semblé utile que le comité s'assure, lorsque le gouvernement décide de rembourser des impôts payés par un particulier ou une entreprise, que cette remise se fasse dans la légalité et le respect des règles. Je me souviens de cas où nous étions d'avis que cette remise n'avait pas été faite convenablement, de même que d'autres cas où il nous semblait que la procédure établie en bonne et due forme aurait dû être suivie. Toute cette catégorie d'activités représente pour le gouvernement l'occasion de jouer avec les recettes fiscales. Le comité avait justement l'occasion de se pencher sur la politique ou les principes qui sous-tendaient ces activités, mais plutôt sur la procédure suivie, et ce, pour s'assurer que tout est fait conformément à la loi.

Vous nous dites maintenant qu'il s'agit de textes purement administratifs et que nous n'avons plus besoin de prendre la peine de les examiner. Je ne sais pas ce qu'en pensent mes collègues.

Mais je voudrais revenir sur l'exemple de l'arrêté sur les travaux d'achèvement du projet Kemano. Je ne pense pas qu'on nous ait donné une réponse claire à cette question. Si l'arrêté sur les travaux d'achèvement du projet Kemano devait maintenant être traité de la même façon qu'il a été traité au cours des 10 dernières années, le ministère est-il d'avis que cet arrêté ne ferait pas l'objet d'un examen par ce comité?

Mme Dawson: Nous avons pris l'engagement d'approfondir cette question. Nous ne sommes pas en mesure de vous répondre au pied levé.

M. Lee: Il est donc possible qu'il ne serait pas examiné par le comité.

Mme Dawson: Je n'en sais rien.

M. Lee: Vous n'êtes pas en mesure de me répondre.

Mme Dawson: J'ignore les détails de cet arrêté. Je ne peux donc pas vous répondre.

Mr. Lee: I would ask that counsel describe that order generically with reference to the material legal aspects of it, those which are material to our discussions here, and to put that now to our witnesses in order to obtain an answer. Is it possible to describe generically the Kemano completion order as it was, whether the statute contained magic words or not?

Mr. Bernier: The statute did, and I believe the courts — and perhaps the witnesses could confirm this — treated it as legislation and stated it to be legislation. If the Department of Justice has a different view, we will hear about that. The order was made under the Department of Environment Act and dealt with one particular project. I think it is clear that under the proposed definition such an order would not be considered to be of general application.

Mr. Lee: It would not. The witnesses will confirm that for us, either yes or no, at a later point.

Senator Cogger: I wish to point out to the drafters that in the summary, in the explanatory notes, Bill C-25 proposes to amend the definition of “regulation” to make it simpler and more principled.

Does that mean that we previously had an unprincipled definition? What is a “principled definition?” It has little to do, by the way, with the French. In French, it says rédigée en termes plus génériques, which I understand. I do not understand a “principled definition.”

Ms Dawson: I think the meaning of the term “principled” is more like the meaning of the French “génériques.”

Senator Cogger: If you mean “generic terms”, why not say “generic terms?”

Ms Dawson: The main reason we talk about it as a principled or generic type of definition is that it states the elements of the entity that make it a regulation, namely the several factors listed here. It is made under an act of parliament, it expresses rules of conduct that are unilaterally imposed, and it has binding legal effect. That explanatory note means there is a principled way of determining what a regulation is, rather than, as in the Statutory Instruments Act, reading down three pages to figure out what it covers.

[Translation]

Senator Grimard: Mrs. Dawson, twice now you have argued in favour of this legislation by stating that the *Canada Gazette* is not read by most people. You said that twice. With all due respect, that strikes me as a poor argument, for the simple reason that we all know that the average person never reads the *Civil Code*, the *Criminal Code*, or the *Common Law*, even though he is subject to it. It is often said that ignorance of the law is no excuse. My view is that the *Canada Gazette* is extremely important. I agree with

M. Lee: Je demanderais donc à notre conseiller juridique de nous donner une description générale de cet arrêté, en mentionnant les aspects juridiques les plus importants, ou du moins ceux qui concernent notre discussion aujourd’hui, afin que nos témoins puissent en prendre connaissance et nous répondre. Vous serait-il possible de donner une description générique de l’arrêté sur les travaux d’achèvement du projet Kemano tel qu’il existait, et de nous dire si la loi contenait la formule magique ou non?

M. Bernier: La loi contenait effectivement la formule magique, et si je ne m’abuse, les tribunaux — et nos témoins pourront peut-être nous le confirmer — considéraient cet arrêté comme une loi et le traitaient comme telle. Si le ministère de la Justice n’est pas du même avis, nous allons en entendre parler. Cet arrêté a été établi sous le régime de la Loi sur le ministère de l’Environnement et concernait un projet en particulier. Il est clair à mon avis que d’après la définition proposée, un tel arrêté ne serait pas considéré comme étant d’application générale.

M. Lee: Ah, bon. Les témoins pourront nous confirmer cela, ou inversement, à un autre moment.

Le sénateur Cogger: J’aimerais simplement signaler aux rédacteurs que, dans le résumé des notes explicatives qu’on nous a remises, on dit que le projet de loi C-25 propose une modification à la définition de «règlement» pour la rendre plus simple et la faire reposer davantage sur des principes.

Est-ce que cela signifie que la définition précédente ne reposait pas sur des principes? Qu’est-ce que cela veut dire au juste? D’ailleurs, la version anglaise n’a rien à voir avec la version française. En français, on dit que cette définition sera «rédigée en termes plus génériques», ce que je n’ai pas de mal à comprendre. Par contre, je ne comprends ce qu’on entend par l’expression anglaise «principled definition».

Mme Dawson: Je pense que le terme «principled» se rapproche davantage du sens du terme français «générique».

Le sénateur Cogger: Si vous vouliez dire «en termes génériques», pourquoi ne pas avoir utilisé cette expression-là?

Mme Dawson: Si nous parlons d’une définition axée sur des principes ou génériques, c’est parce qu’elle énonce les différents éléments du texte qui lui permettent d’être considérée comme un élément, et plus précisément les facteurs que nous avons énumérés ici. Il doit s’agir d’un texte pris sous le régime d’une loi fédérale, établissant unilatéralement des règles de conduite et ayant force de loi. Ce qu’on essaie de dire dans cette note explicative, c’est que la détermination d’un règlement reposera sur des principes, contrairement à la Loi sur les textes réglementaires, où il faut lire trois pages complètes pour arriver à déterminer ce qu’elle vise.

[Français]

Le sénateur Grimard: Madame Dawson, à deux reprises vous avez invoqué un argument à faveur du projet de loi en disant que la *Gazette officielle* n’était pas lu par la grande majorité des citoyens. Vous avez dit cela à deux reprises. Avec tout le respect que je vous dois, je pense que c’est un pauvre argument pour la bonne raison que si on l’appliquait, on sait que le commun des mortels ne lit jamais le Code civil, le Code criminel, le Common Law mais pourtant il y est assujéti. On dit souvent que

you that the average citizen does not read it on a regular basis. But there are a lot of people who do.

When I was practising law, I recall that I had some clients who would pay us to review both the *Canada Gazette* and the *Quebec Gazette*.

On this committee, we have often concerned ourselves with the matter of translation as well, when the French version did not correspond to what was written in English, or vice versa.

If the regulations are not published in the *Canada Gazette*, who will be responsible for ensuring that the translation or the French version is of a high quality, or that the English text corresponds to the French text?

[English]

Ms Dawson: I would hope that whoever is dealing with this regulation will take great care to ensure that both languages are good all the way along. That is indeed the policy of the Department of Justice and of the government. Everyone cares about the French and English versions both being good.

May I comment again on the *Canada Gazette*? I was not trying to say that the *Canada Gazette* is not an important document; I meant that the *Canada Gazette* is not the way that most people become informed about the law. It is a document you consult when you know you are looking for something in it, and it is a very important document to have because you must have the corpus of the important regulations together somewhere. If you want to find out what the law is on something, you do not flip page after page of the *Canada Gazette*. You find it in other ways, if you are an ordinary citizen. I do not want to denigrate the value of the *Canada Gazette* in any way.

Mr. Bernier: I hear what Ms Dawson is saying, but the argument is the same for the Statutes of Canada. Why not save money and not publish it? The ordinary citizen does not flip through the Statutes of Canada; they go see a lawyer. We have decided that, in the democracy of Canada, we must have laws accessible, and we will do it through the Statutes of Canada, the official publication for statutes, and the *Gazette* for regulations.

Ms Dawson: When we do consolidations of statutes, we make value judgments as to which ones to pull forward into the consolidation and which ones not to pull forward. We pick the most important ones and we pull them forward into the consolidation. The other ones are findable, but they are a little harder to find.

Mr. Bernier: However, they are in the Statutes of Canada.

l'ignorance de la loi n'est pas une excuse. À mon point de vue, la *Gazette officielle* est très importante. Je suis d'accord avec vous que le commun des mortels ne la lit pas régulièrement. Il y a beaucoup de personnes qui la lisent.

Je me souviens, lorsque je pratiquais le droit, j'avais quelques clients qui nous payaient un certain montant pour que l'on examine la *Gazette officielle du Canada* et la *Gazette officielle du Québec*.

Au sein de notre comité souvent nous nous sommes occupés de la traduction, alors la traduction française n'était pas adéquate par rapport à ce qui était écrit en anglais ou vice versa.

Si les règlements ne sont pas publiés dans la *Gazette officielle*, qui va s'occuper de s'assurer que la traduction française est excellente ou encore que le texte anglais correspond au texte français?

[Traduction]

Mme Dawson: J'espère que quels que soient les responsables concernés, ils s'assureront que les deux versions seront toujours aussi bien rédigées que possible. Telle est d'ailleurs la politique du ministère de la Justice et du gouvernement. Tout le monde veut que les versions française et anglaise soient bien rédigées.

Puis-je faire une autre remarque au sujet de la *Gazette du Canada*? Je ne voulais pas sous-entendre que la *Gazette du Canada* n'est pas un document important; je voulais simplement dire que la *Gazette du Canada* ne représente pas le moyen par lequel la majorité des gens se renseignent sur les lois. C'est un document qu'on consulte quand on sait ce qu'on cherche, et c'est même un document fort important, puisqu'il faut pouvoir réunir en un document le texte des règlements importants. Mais si vous voulez connaître la teneur d'une loi, vous n'allez pas feuilleter la *Gazette du Canada*. Si vous êtes citoyen ordinaire, vous allez vous renseigner d'autres façons. Je ne voulais donc pas dénigrer de quelque façon que ce soit la *Gazette du Canada*.

M. Bernier: Je comprends ce que dit Mme Dawson, mais on pourrait faire valoir le même argument pour les Lois du Canada. Pourquoi ne pas faire des économies en décidant de ne plus les publier? Le citoyen ordinaire ne va pas non plus feuilleter les Lois du Canada quand il a besoin d'information; il va s'adresser à un avocat. Nous avons décidé, puisque nous avons un régime démocratique au Canada, que nos lois doivent être accessibles, et que nous allons assurer cet accès en mettant à la disposition de la population deux publications officielles, d'une part, les Lois du Canada quand il s'agit de lois, et d'autre part, la *Gazette*, quand il s'agit de règlements.

Mme Dawson: Quand nous décidons de codifier des lois, nous devons porter un jugement sur les lois à inclure dans la codification et celles qu'il ne convient pas d'inclure. Nous choisissons par conséquent les lois les plus importantes en vue de leur codification. Il est toujours possible de trouver les autres, mais c'est un peu plus difficile.

M. Bernier: Il n'en reste pas moins qu'on peut les trouver dans les Lois du Canada.

Ms Dawson: They are. They are not necessarily consolidated, and they are not so easy to find if they are not consolidated. I am using that as an example. There are value judgments made on how you tabulate that kind of material all the time.

We are moving into an electronic era. This is one of the important things this piece of legislation does. It may not be necessary ten years from now to worry about the *Canada Gazette*. It may all be on computer, and we may just push a button, whether it is one of the important ones or not. It may not be so critical. Systems change.

This bill is trying to make judgments as to how much is necessary to treat in a certain way, depending on how important the material is.

The Joint Chairman (Senator Lewis): You talk about computers and that sort of thing. That is not the point. That is the mechanical end of it, whether it is printed in the *Gazette* or in a new system. The fact is that it should be somewhere where people can have access to it.

Ms Dawson: There is provision in the legislation to have access through departments to anything.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That is probably after payment of a fee and after waiting for the department to tell you. It seems to go against all the principles that we have in our society.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Mrs. Dawson, when you talk about access to the regulatory authority, who would make the taxpayer aware of the regulations, I think it's important to realize that by the time a person who is subject to or affected by a regulation feels the need to obtain a copy of it or apprise himself of its contents, he has already violated it, is accused of having violated it, or is on shaky ground as far as compliance with the regulation per se is concerned. So, that taxpayer would have to go and see the person who is his accuser and ask him to show him the regulation, which that person will interpret as he sees fit. That is why the *Canada Gazette* was conceived as an official, neutral publication that would not be a party to any litigation, action or defence, but would represent an authority one could rely on. Now you propose to refer the justiciable or taxpayer, in the most likely scenario, to the very official who is prosecuting him before a court of law and expect him to defend his rights before the opposing party.

You let it slip earlier that this was not your personal view, but the one you were asked by Cabinet to put forward. When I listen to your arguments — and this is the second time I've heard them — what comes to mind is a car salesman trying to sell an automobile that he would never actually buy himself.

Mme Dawson: C'est exact. Elles ne sont pas nécessairement codifiées, et par conséquent, elles sont donc plus difficiles à trouver si elles ne sont pas codifiées. C'est un simple exemple que je vous cite là. Le fait est qu'on doit constamment porter un jugement sur la façon de réunir et de présenter ce genre d'information.

Les moyens électroniques sont de plus en plus répandus à l'heure actuelle. Voilà justement l'un des atouts de ce projet de loi. Dans 10 ans, nous n'aurons peut-être plus à nous préoccuper de la *Gazette du Canada*. Toute cette information sera informatisée, et il suffira d'appuyer sur un bouton pour se renseigner sur une loi, que ce soit une loi importante ou non. Ce sera peut-être moins critique à ce moment-là. Les systèmes évoluent.

Dans ce projet de loi, nous essayons de porter un jugement sur le traitement à accorder à certains documents ou textes, selon l'importance de ces derniers.

Le coprésident (sénateur Lewis): Vous parlez des ordinateurs et tout cela, mais il me semble que vous passez tout à fait à côté de la question essentielle. Ce dont vous parlez, c'est l'aspect mécanique, que ce soit imprimé dans la *Gazette* ou informatisé grâce à un nouveau système. Le fait est que cette information doit exister quelque part, afin que les gens puissent y avoir accès.

Mme Dawson: L'une des dispositions du projet de loi prévoit qu'on peut s'adresser à différents ministères pour avoir accès aux textes, quels qu'ils soient.

Le coprésident (sénateur Lewis): Oui, sans doute après avoir payé certains frais et attendu que le ministère communique avec vous. Il me semble que cette façon de faire est tout à fait contraire à tous les principes qui sous-tendent notre société.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Madame Dawson, lorsque vous parlez d'accès à l'autorité réglementaire qui pourrait mettre le contribuable au courant de la réglementation, il faut aussi comprendre que le justiciable ou celui qui est affecté par une réglementation, lorsqu'il sent le besoin d'en avoir copie ou connaissance, c'est qu'il a enfreint ou qu'il est accusé d'avoir enfreint ou qu'il est en porte-à-faux avec la réglementation comme telle. Donc, il doit aller voir la personne qui l'accuse et lui demander de lui montrer le règlement, l'autre va l'interpréter comme il l'entend. C'est pour cela que le rôle de la *Gazette officielle* était celui d'un organe officiel neutre qui n'était pas partie dans le litige, ni dans la poursuite ni dans la défense, mais qui témoignait d'une autorité à laquelle on pouvait se fier. Vous référez maintenant le justiciable ou le contribuable, probablement au fonctionnaire qui le poursuit devant une cour légale quelconque et vous lui demandez d'aller faire valoir ses droits devant la partie opposée.

Vous avez glissé tantôt que ce n'était pas votre avis personnel mais celle que vous étiez chargé de défendre par le Conseil des ministres. Quand j'écoute vos arguments et c'est la deuxième fois, vous me faites penser au vendeur d'automobile qui vend une automobile qu'il ne serait pas prêt à acheter lui-même.

[English]

Ms Dawson: There have always been exceptions to the publication requirement. It has never been the case that everything has been published in the *Canada Gazette*. It is a question of choosing our focus here. There are regulation-making powers in the current act and, as the current act operates, some things are not presently in the *Canada Gazette*.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): We had an organization — and there may be others — whose purpose was to reassure the people and Parliament that statutes and their accompanying regulations were validly and appropriately applied and that they were consistent with the mandate set out in legislation. In future, however, this committee will not have the power to scrutinize a considerable number of regulations that will not in fact be published.

It will be a little like fishing on a lake you're unfamiliar with: once in a while, you may catch a small fish, but most of the time you won't catch anything at all, and yet the legislation will be in force and will apply.

Another of my concerns is the fact that people will realize that the only way to obtain any clarification will be to refer issues to this committee. We will turn into a law office of sorts, providing free consultations from coast to coast. That is what we will end up doing. Taxpayers will have no way of knowing which regulations affect them.

[English]

Ms Dawson: I should also mention the access to information legislation did not exist at the time the statutory instruments legislation was first enacted.

All citizens have a right to information on anything they want, subject to the exceptions in the act, under the access to information legislation. That is another route for a citizen. It is a logical route to get information on any particular subject.

Mr. Bernier: We have to use the access to information legislation to access law in this country? Does that not strike you as somewhat extraordinary?

Mr. Keyes: May I respond to Mr. Lebel's quite justifiable concern about the application of secret law or the application of law to people who have not had a chance to see it beforehand.

In some ways, publishing in the *Canada Gazette* is the easy way out if you want to make the law apply. It is not well known. We have to rely on other ways to disseminate the content of *Canada Gazette* publications to people who are affected.

If a regulation is not published in the *Gazette*, then, before it can be applied to persons, they have to have had some notice of it, or there has to be some demonstration that reasonable steps were

[Traduction]

Mme Dawson: En ce qui concerne l'obligation de publier, il y a toujours eu un certain nombre d'exceptions. On n'a jamais tout publié dans la *Gazette du Canada*. Il s'agit ici d'opérer certains choix. La loi actuelle prévoit un pouvoir réglementaire, mais aux termes actuels de cette dernière, certains textes ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada*.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Nous avons un organisme — il y en a peut-être d'autres — pour rassurer la population et aussi le Parlement à l'effet que la législation et la réglementation en découlant étaient valablement et correctement appliquées et qu'elles correspondaient au mandat conféré par la loi. Mais, dorénavant, ce comité n'aura pas ce pouvoir d'examiner une foule considérable de règlements qui ne seront pas, d'ailleurs, publiés.

Cela sera un peu comme d'aller à la pêche dans un lac inconnu: de temps en temps on va prendre un petit poisson mais bien souvent on ne prendra rien du tout, alors que la législation va être en vigueur, elle va être applicable.

Une de mes préoccupations également est à l'effet que les gens qui vont prendre connaissance que la seule façon d'obtenir de l'éclaircissement sera de se référer à notre comité. Nous allons alors devenir une espèce de bureau d'avocat avec consultation générale *a mare usque ad mare* gratuite. C'est ce que nous allons devenir, finalement. Les contribuables n'auront pas le moyen de savoir quelle réglementation les affecte.

[Traduction]

Mme Dawson: Je devrais également vous dire que la Loi sur l'accès à l'information n'existait pas au moment où la Loi sur les textes réglementaires a été votée.

Aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, tout citoyen a le droit d'obtenir des renseignements sur tout ce qu'il veut, sous réserve des exceptions énumérées dans la loi. Voilà donc une autre possibilité pour le citoyen. C'est d'ailleurs la solution logique si l'on veut se renseigner sur un sujet particulier.

M. Bernier: Il faut donc recourir à la Loi sur l'accès à l'information pour se renseigner sur les lois au Canada? Vous ne trouvez pas que c'est un peu étrange d'imposer cela aux citoyens?

M. Keyes: Avec votre permission, je voudrais répondre à la préoccupation tout à fait justifiée de M. Lebel concernant l'application de lois secrètes ou du moins l'application des lois à des citoyens qui n'ont jamais eu l'occasion d'en prendre connaissance.

À certains égards, la publication de ces textes dans la *Gazette du Canada* représente la solution de facilité si vous voulez faire appliquer la loi. Mais cette publication n'est pas bien connue. Il nous faut donc trouver d'autres moyens de renseigner les personnes touchées sur la teneur des textes qui sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

Si un règlement n'est pas publié dans la *Gazette*, avant qu'il puisse s'appliquer, il faut que les personnes visées en aient été averties, ou du moins qu'on puisse prouver que des mesures

taken to make them aware of that. That proof has to be brought to a court before the regulation can be applied. There are cases involving prosecutions of people under regulations which were not published in the *Canada Gazette*. The courts have said, if these people are not told of the regulation beforehand, you cannot convict them.

There is a case in Nova Scotia involving Michelin Tire regarding tax statutes. The court refused to apply a ministerial definition that was critical to the granting of a tax exemption or not. The company in that case had not had any notice of the new definition and the court was not prepared to apply it unless there had been some demonstration that this definition had been brought to the attention of that company.

In many ways, by not following the regulatory process, the government is placing on itself a higher standard to make things known to the people who are affected. It is prepared to accept that in cases where the regulation really has a very narrow application. It is prepared to make that effort on an individual basis to ensure that people are aware of the law.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I would like to counter that in some way. I practised law for a number of years, although not as long as Senator Grimard — but what I always disliked was the attitude on the part of municipalities or regulatory authorities that, if you think you're right, hire yourself a lawyer and sue us. That is the legal way of telling someone to get lost, particularly when you know that it may cost him \$50,000 for a lawsuit. Try and imagine how an ordinary citizen is going to reach the conclusion that he is right if he doesn't even have an actual text on which to base his decision to sue. It will be awful. When you think of the number of people who are told by administrators: If you're not happy, hire a lawyer and sue us; it will cost \$50,000, but who cares; that's his problem. In the past at least, someone who wanted to sue had an actual document and could estimate his chances of winning or losing. But with this new system of publishing regulations in some cases, in part or not at all, an official will simply say to a citizen: If you think you're right, hire yourself a lawyer and sue us. But how can a citizen possibly determine that he is right if he doesn't have the text of the enactment? It's a little like when they presented us with the Charlottetown Accord: there was nothing in written form and it wasn't easy to figure out what it all meant.

But I intend to fight this as long as I have to, because I believe too many things are left to the discretion of this authority or another, or of an official who is acting in good faith in one case, but may not be in another. According to the wording here, it is not clear that the regulatory authority is the minister of the Cabinet. That is why I asked you, Mrs. Dawson, if you had amalgamated Bill C-62 and Bill C-84 to arrive at a kind of melting pot.

raisonnables ont été prises pour les en informer. Il faut pouvoir en faire la preuve devant un tribunal avant que le règlement puisse s'appliquer. Il est déjà arrivé que des gens soient poursuivis aux termes d'un règlement qui n'avait pas été publié dans la *Gazette du Canada*. Les tribunaux ont justement déterminé que si les personnes visées par un règlement ne sont pas préalablement informées de l'existence de ce règlement, on ne peut pas les condamner.

Un cas de ce genre qui concernait l'application de lois fiscales à la société Michelin a surgi en Nouvelle-Écosse. Le tribunal a refusé d'appliquer une définition ministérielle sur laquelle reposait l'obtention d'une exonération fiscale. L'entreprise en question n'avait pas été informée de la nouvelle définition, et le tribunal n'était pas prêt à l'appliquer, tant qu'on n'aurait pas prouvé que l'entreprise avait été mise au courant de la nouvelle définition.

À bien des égards, le gouvernement, en décidant de ne pas suivre le processus réglementaire, s'impose une obligation encore plus stricte en ce qui concerne la nécessité d'informer les personnes touchées par un règlement de l'existence de ce dernier. Il est prêt à accepter qu'il en soit ainsi dans les cas où le règlement est d'application très restreinte. Il est donc prêt à déployer des efforts supplémentaires dans des cas particuliers pour s'assurer que les personnes visées par une loi en sont informées.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je voudrais contrer cela d'une certaine façon. J'ai pratiqué le droit durant plusieurs années mais pas aussi longtemps que le sénateur Grimard, mais ce qui m'a toujours déplu dans l'attitude des municipalités ou des autorités réglementantes c'est souvent celle-ci: si vous pensez que vous êtes dans votre droit, prenez-vous un avocat et poursuivez-nous. C'est la façon la plus légale d'envoyer quelqu'un se faire cuire un œuf, quand on sait que cela peut lui coûter 50 000 \$ de poursuite. Imaginez-vous comment le citoyen va se penser dans son droit quand il n'a même pas le texte sur lequel il peut se baser pour décider de poursuivre ou non. Cela va être épouvantable. Quand on sait combien de gens se font répondre par l'administration: si vous n'êtes pas content prenez-vous un avocat et poursuivez-nous. Cela coûte 50 000 \$ ce n'est pas grave, c'est son problème. Au moins auparavant le personne qui voulait poursuivre avait un texte, il peut estimer ses chances de réussite ou de défaite. Mais avec cette nouvelle réglementation publiée à peu près, en partie ou pas du tout, le fonctionnaire va dire au citoyen: si tu penses que tu as raison, prends toi un avocat et poursuit nous. Comment le citoyen peut-il penser qu'il a raison s'il n'a pas le texte de loi? C'est un peu comme lorsqu'ils nous ont présenté l'Accord de Charlottetown, il n'était pas écrit, on a eu bien de la misère à le comprendre.

Je vais me battre jusqu'au bout contre cela parce qu'il y a trop de choses laissées à la discrétion de l'un de l'autre, du fonctionnaire qui est de bonne foi, l'autre qui est de mauvaise foi. D'après ce texte, ce n'est pas certain que l'autorité réglementaire soit le ministre ou le cabinet. C'est pour cela, Mme Dawson, que je vous ai demandé si vous n'aviez pas fusionné le projet de loi C-62 avec le projet de loi C-84 pour arriver à un espèce de «melting pot».

In the definition under sub-clause 2.(1), are you sure that in all cases, the “regulatory authority” will be the minister or Parliament? Who is the “regulatory authority” under sub-clause 2.(1)? Could it be a low-ranking official stationed in Sept-Îles, 600 miles from here, or in Vancouver? If there is a power to delegate and sub-delegate, nothing would prohibit that. At least, that is how I understand it.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I think it's important to look at the context in which the definition applies. Here we are talking about the “regulatory authority” for the purposes of bill; we are not talking about the authority authorized to make a regulation, but rather of the authority that is subject to the obligation to send a copy for review by the Privy Council Office and is also responsible for registration and publication. The definition is there for the purposes of the provisions of C-25, which imposes certain duties on the “regulatory authority.”

In other words, if the authority authorized to make the regulation under a particular act of Parliament is the governor in council or a minister, a person to be responsible for sending the document to be registered could be designated. That person could be the deputy minister, but I'm not sure.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Mr. Bernier, in the transportation sector, for example — and I don't think I am wrong about this — when it is decreed that certain goods or a specific maximum weight will be allowed on a railroad, it is not the Minister of Transport who goes out with his weigh scale onto the railroad track, wearing his boots and hard hat, to determine what the maximum weight should be. He delegates that task to officials with expertise in the field. So, a statute that deals with transportation matters will surely state that the deputy minister, by regulation... But now we no longer have that.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, pardon me for interjecting, but I'd like to repeat my answer. The definition states that “regulatory authority” means:

With respect to a regulation or other document, the authority authorized to make the document...

In other words, the authority identified in the statute or enabling provision. When power is vested with the governor in council, the minister who recommended the issuance of the order in council shall, for the purposes of that statute, be considered to be the regulatory authority — in other words, the person who is required to fulfil certain duties under the act. There are circumstances — for instance, in cases where the act vests authority in the governor in council, although obviously that authority is exercised on the recommendation of the office, rather than a minister. In such a case, the office could be designated as the person responsible for the paperwork.

[English]

It is not a designation that would allow the person designated to exercise the law-making authority. It is only a designation that goes to taking care of the process.

Dans la définition à l'article 2.(1), êtes-vous sûr que dans tous les cas «l'autorité réglementante» soit le ministre ou le Parlement? Qui est «l'autorité réglementante» selon l'article 2.(1)? Est-ce que cela peut être un sous-fonctionnaire au poste de Sept-Îles à 600 miles d'ici ou à Vancouver? Mais si l'on peut déléguer et sous-déléguer, il n'y a rien qui interdit cela. C'est comme cela que je le comprends.

M. Bernier: Monsieur le président, je pense qu'il faut regarder dans quel contexte la définition s'insère. Ici «l'autorité réglementante», pour les fins du projet de loi, on ne parle pas de l'autorité qui est investie du pouvoir d'adopter le règlement, on parle de l'autorité qui est sujette à l'obligation de transmettre une copie pour examen au bureau du Conseil privé et qui est responsable de l'enregistrement et de la publication. La définition est là pour les fins des dispositions de C-25 qui impose des devoirs à «l'autorité réglementante».

En d'autres mots, si l'autorité investie du pouvoir de réglementer par une loi X du Parlement et le gouverneur en conseil ou un ministre, on pourra désigner la personne responsable d'expédier le document pour l'enregistrement. Cette personne sera peut-être le sous-ministre, je ne le sais pas.

Le coprésident (M. Lebel): Monsieur Bernier, par exemple, en matière de transport et je ne pense pas de me tromper, lorsque que l'on décrète que telle marchandise ou tel poids limite va être permis sur une voie ferrée, ce n'est pas le ministre des Transports qui part avec ses balances et qui s'en va sur la voie ferrée avec ses bottes et son chapeau de sécurité pour déterminer la limite de poids. Il confère cela à des fonctionnaires qualifiés dans ce domaine. Donc, si nous avons une loi concernant les transports, elle va sûrement nous dire que le sous-ministre par règlement, maintenant nous n'avons plus cela.

M. Bernier: Monsieur le président, je m'excuse je reprends ma réponse. La définition dit que l'autorité réglementante, c'est:

L'autorité investie du pouvoir de prendre un règlement ou un autre texte.

Donc, l'autorité identifiée dans la loi ou la disposition habilitante. Quand le pouvoir est conféré au gouverneur en conseil, on va considérer que le ministre qui a recommandé l'adoption du décret du gouverneur en conseil est, pour les fins de cette loi, l'autorité réglementante, donc celui qui doit remplir les devoirs imposés par la loi. C'est-à-dire qu'il y a des circonstances, par exemple, dans le cas de la loi où il y a un pouvoir qui est conféré au gouverneur en conseil, mais évidemment qui est exercé sur recommandation de l'office plutôt que d'un ministre. Dans un tel cas, on pourra désigner l'office comme étant la personne qui doit s'occuper de la paperasse.

[Traduction]

Il ne s'agit pas d'une désignation qui permettrait à la personne désignée d'exercer le pouvoir législatif. C'est une désignation qui permet d'assurer la bonne marche du processus dans son ensemble.

[Translation]

Senator Rizzuto: Mr. Chairman, what is the rationale for this legislation? Is it intended to try and reform the regulations and the powers of the committee? Who asked that Bill C-25 be introduced?

[English]

Ms Dawson: The focus of this legislation is not on this committee. The committee is incidentally mentioned in this legislation and, therefore, the amendment deals with the committee's powers. However, the focus of this legislation is on streamlining the process and trying to resolve some of the problems that have slowed the regulation-making process over the years.

For example, when you get to clause 16, you will see a new set of provisions regarding incorporation by reference. We are trying to give some order to the way that is dealt with. We are adding new features, such as the capacity to deal with regulations through electronic means.

We are trying to find ways to deal with different kinds of regulations in the process in different ways. That is why we have a separate clause on the regulatory process. The whole objective of the legislation is to streamline and clarify the regulatory process. It has an impact, in incidental ways, on the committee, but the focus of the legislation is not to change, basically, the mandate of this committee.

[Translation]

Senator Rizzuto: I understand that the focus of the bill is not necessarily the committee. Over the last three or four years, we have been a lot more demanding in terms of the process followed with departments asked to provide us with clarifications and answers to our questions. On a number of occasions, we were quite strict. Could that have contributed to the introduction of this bill? It is my impression that our wanting to proceed more quickly with our work and ensure that the bureaucratic process was working more expeditiously than it has in the past has meant that the committee is almost being blamed for delaying things. I'm not sure I am right about that, but I'm trying to understand why all of this has come about. We had to fight on a couple of occasions to get answers from various departments. Are we now being blamed for the uncooperativeness of certain departments?

[English]

Ms Dawson: We feel that these amendments are necessary because there has been, for many years, a cry on the part of industry, in particular, and of citizens in Canada that it takes too long to get through the regulatory process. That is really the impetus behind these amendments.

[Translation]

Senator Rizzuto: That just confirms what I was thinking, which is that the committee is being blamed; and yet we had to fight to get departments to provide answers to our questions, so that we could make the necessary changes. Mr. Bernier could confirm the number of times we had to fight to get the necessary changes made to regulations. You say that people complained that

[Français]

Le sénateur Rizzuto: Monsieur le président, quelle sont les raisons de ce projet de loi? Serait-ce pour essayer de réformer les règlements et les pouvoirs du comité? Qui a demandé que le projet de loi C-25 soit présenté?

[Traduction]

Mme Dawson: La cible principale de ce projet de loi n'est pas le comité. Le comité est mentionné dans le projet de loi de façon tout à fait accessoire et par conséquent, l'amendement concerne les pouvoirs du comité. Mais l'objectif premier de ce projet de loi consiste à rationaliser le processus et à régler certains des problèmes qui ont ralenti le processus réglementaire au fil des ans.

Par exemple, quand vous arriverez à l'article 16, vous allez y voir une nouvelle série de dispositions concernant l'incorporation par renvoi. Nous essayons de mettre un peu d'ordre dans tout ce processus. Par conséquent, nous prévoyons de nouvelles possibilités, entre autres, celles de traiter des règlements à l'aide de moyens électroniques.

Nous essayons de trouver de nouveaux moyens de traiter certains types de règlements, selon leur nature. C'est la raison pour laquelle nous avons prévu une disposition distincte concernant le processus réglementaire. L'objectif premier du projet de loi est de rationaliser et de clarifier le processus réglementaire. Cela influe sur le comité de façon accessoire, mais le principal objectif n'est pas de modifier le mandat du comité.

[Français]

Le sénateur Rizzuto: Je comprends que le projet de loi ne vise pas nécessairement le comité. Durant les derniers trois ou quatre ans, nous avons été beaucoup plus exigeants par rapport au processus des ministères qui nous donnaient quand mêmes des réponses à nos questions et des éclaircissements. Nous avons été à plusieurs reprises très sévères. Est-ce que cela a pu contribuer à l'élaboration de ce projet de loi? J'ai l'impression que l'effet d'avoir voulu avancer nos dossiers et voir à ce que la bureaucratie fonctionne plus rapidement que par le passé, j'ai comme l'impression que le comité est presque blâmé d'avoir retardé le processus. Je ne suis pas certain de ce que j'avance mais j'essaie de comprendre. Nous avons eu à nous battre à plusieurs reprises pour obtenir des réponses de plusieurs ministères. Serions-nous blâmé du manque de collaboration de certains ministères?

[Traduction]

Mme Dawson: Ces modifications sont nécessaires à notre avis parce que depuis longtemps, l'industrie en particulier et les citoyens canadiens nous disent que le processus réglementaire est beaucoup trop long. C'est surtout cela qui a incité le gouvernement à proposer ces modifications.

[Français]

Le sénateur Rizzuto: Justement cela confirme ma pensée, on blâme le comité, pourtant nous avons eu à nous battre pour que les ministères nous donnent les réponses à nos questions afin que nous puissions apporter les changements nécessaires. M. Bernier pourrait quand même vous dire le nombre de fois que nous avons eu à nous battre pour apporter les changements nécessaires aux

we were not moving fast enough. Are we really at fault here or does the fault lie with those departments that were not quick to provide answers?

[English]

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I am a bit surprised at Ms Dawson's comment about the cry from the people of Canada about the length of time to make regulations. That surely has to do with the making of regulations by the departments. What we are talking about here, under the Statutory Instruments Act, is 30 days maximum after the regulation is made — 7 days to register and 23 days to publish — and then an examination by this committee, which has nothing to do with the application of the law.

If there is a cry, it seems to me it is not a cry against the Statutory Instruments Act; it is a cry against bureaucratic delay in formulating regulations.

Ms Dawson: I was trying to say that the focus of the legislation is not on this committee. The reason for the legislation has to do with other matters.

Mr. Bernier: The reason is delays. Those delays are not caused by registration or publication, although possibly by examination.

Ms Dawson: The main problem was the examination by the Department of Justice. We are trying to clarify the process. That is the purpose of the bill.

Mr. Bernier: So perhaps the only thing that ought to be restricted is the examination by the Department of Justice.

Ms Dawson: The problem is that the examination goes to the issues of definitions in this complex bill.

Mr. Bernier: So the answer is not to examine or to reduce the class?

Ms Dawson: The answer is to clarify what needs to be examined.

Mr. Rempel: Some of the specific things that are exempt from examination by the Department of Justice are found in clause 7 and in clause 4 — things like rules of a court, amendments that simply change the amount of certain fees or charges, amendments to lists, minor or non-substantive amendments, and regulations that follow a model that has been approved. In those areas, there will be a capability of making changes to regulations faster than in the past.

I want to reiterate the point that the delays that we mean to address in this bill are not delays caused by the standing joint committee. The standing joint committee's role starts after the regulation has been passed.

I should also say that any difficulties that have arisen between the committee and various departments of government, in terms of the work of the committee, are not things that are dealt with in this bill or that really can be dealt with in this bill. We understand

règlements. Vous dites que les gens se sont plaints que nous n'avancions pas assez vite. Sommes-nous vraiment en tort ou est-ce à cause des ministères qui n'ont répondu assez rapidement?

[Traduction]

M. Bernier: Monsieur le président, l'observation de Mme Dawson concernant les protestations des citoyens relative-ment à la durée du processus réglementaire me surprend un peu. Cela a certainement davantage à voir avec l'élaboration des règlements par les ministères. Mais dans ce cas-ci, c'est-à-dire aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, on prévoit un délai maximum de 30 jours après que le règlement est pris — c'est-à-dire sept jours pour l'enregistrement et 23 jours pour la publication — pour l'examen de ce dernier par le comité, ce qui n'a rien à voir avec l'application de la loi.

Si les gens ont protesté, il me semble que la cause de cette indignation n'était probablement pas la Loi sur les textes réglementaires mais plutôt les retards bureaucratiques qui caracté-risent la formulation des règlements.

Mme Dawson: J'essayais simplement de vous dire que ce projet de loi ne vise pas en premier lieu le comité. Son objectif premier est de traiter d'autres questions.

M. Bernier: Les retards, notamment. Ces retards ne sont pas entraînés par la procédure d'enregistrement ou de publication, bien que l'examen y soit peut-être pour quelque chose.

Mme Dawson: C'est surtout l'examen par le ministère de la Justice qui posait problème. Nous essayons par conséquent de faire la lumière sur ce processus. Voilà l'objet du projet de loi.

M. Bernier: À ce moment-là, il conviendrait peut-être que les restrictions visent seulement l'examen par le ministère de la Justice.

Mme Dawson: Le problème, c'est que l'examen soulève la question des définitions qu'on retrouve dans cette mesure législative fort complexe.

M. Bernier: Donc, la solution ne consiste pas à examiner les textes ou à limiter la portée de la catégorie?

Mme Dawson: La solution consiste à faire la lumière sur les différents textes qui ont besoin d'être examinés.

M. Rempel: Les articles 7 et 4 font référence au type de textes qui ne doit pas faire l'objet d'un examen par le ministère de la Justice... par exemple, les règles appliquées par un tribunal, les règlements qui modifient des droits ou des prix, ceux qui modifient des listes, ceux qui apportent aux règlements des modifications mineures ou de forme, et ceux qui suivent un modèle approuvé. Dans tous ces cas, il sera désormais possible de modifier les règlements plus rapidement que par le passé.

Je voudrais répéter que les retards que nous cherchons à éliminer par l'entremise de ce projet de loi ne sont pas des retards causés par le comité mixte permanent. Le travail de ce dernier ne commence qu'une fois que le règlement a déjà été adopté.

Je voudrais également préciser que les problèmes qui ont pu opposer le comité aux différents ministères fédéraux, en ce qui concerne le travail du comité, ne sont pas abordés dans le contexte de ce projet de loi car il n'est pas vraiment possible de le faire.

that there have been difficulties, and that is regrettable, but it is not something that this bill addresses, either to make the situation better or to make it worse.

The Joint Chairman (Senator Lewis): In the process leading to this bill, was this committee consulted at all?

Ms Dawson: I believe it was. Perhaps Mr. Bernier remembers. I cannot remember. This has been in the making for four or five years. It reached the political level two or three years ago. It has been a long time in the making.

Mr. Bernier: No.

Ms Dawson: Maybe not.

Mr. Lee: The answer is no.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I wonder why not. Has it just been left to the different departments to make suggestions to the Department of Justice?

Ms Dawson: Certainly, in the preparation of these amendments, the positions held by the committee over the years were taken into account. There have been communications between the Department of Justice and the committee over the years. I think we could identify a number of things that have been done in this legislation to solve some of those problems. We are consulting this committee now. I thought we had had discussions with Mr. Bernier over the last few years. I may be wrong on that. In any event, we certainly took into account positions of this committee in the preparation of the amendments.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I must correct you. I do not think you are consulting us now. We called you here.

Ms Dawson: No, but the committee is dealing with the legislation.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, it was said by Ms Dawson that certain provisions of this act take into account the committee's position. I would appreciate it if she could point out a few for my benefit.

Ms Dawson: I would have to go back and review.

Actually, I can point to one right off the top of my head, which is removing that argument over the magic words. The reason why we made that amendment was to remove that irritant between the government and this committee.

Mr. Bernier: What you have actually done is enshrined it in clause 4(1). I do not see that that answers much of our concern.

Ms Dawson: That is an example of the view of this committee.

The Joint Chairman (Senator Lewis): But it is back in there in this bill.

Nous comprenons très bien que des difficultés ont surgi par le passé, et nous trouvons cela regrettable, mais ce projet de loi n'aborde aucunement ces difficultés en proposant des mesures qui ont le potentiel d'améliorer ou d'aggraver la situation.

Le coprésident (sénateur Lewis): Pendant l'élaboration du projet de loi, les membres du comité ont-ils été consultés?

Mme Dawson: Je pense que oui. M. Bernier s'en souviendra peut-être. Je ne me rappelle pas très bien. Cette initiative est en préparation depuis quatre ou cinq ans. Elle a éteint le niveau politique il y a deux ou trois ans. C'est donc quelque chose qui se prépare depuis longtemps.

M. Bernier: Non.

Mme Dawson: Peut-être pas.

M. Lee: La réponse est non.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je me demande pourquoi. A-t-on simplement laissé les différents ministères faire des suggestions au ministère de la Justice?

Mme Dawson: Il ne fait aucun doute que les opinions exprimées par le comité au fil des ans ont été prises en compte dans la préparation de ces modifications. Les responsables du ministère de la Justice et les membres du comité ont communiqué à de nombreuses reprises au cours des années. Je pense que nous pourrions vous indiquer les changements que propose le projet de loi en vue de régler un certain nombre de ces problèmes. Nous sommes actuellement en train de consulter les membres du comité. Je pensais qu'on avait eu des discussions avec M. Bernier au cours des deux ou trois dernières années, mais je peux me tromper. Quoi qu'il en soit, en préparant les modifications, nous avons sans aucun doute tenu compte des opinions exprimées par le comité.

Le coprésident (sénateur Lewis): Permettez-moi de vous corriger. Ce n'est pas vous qui nous consultez; c'est nous qui vous avons convoqué.

Mme Dawson: Oui, mais le comité examine le projet de loi.

M. Bernier: Monsieur le président, Mme Dawson a dit que certaines dispositions du projet de loi tiennent compte de la position du comité. Je lui saurai donc gré de bien vouloir me dire de quelles dispositions il s'agit.

Mme Dawson: Il faudrait pour cela que je regarde le projet de loi.

En fait, je peux vous en indiquer une de mémoire, et c'est celle qui va permettre de régler la dispute concernant la formule magique. Nous avons donc proposé une modification pour éliminer cette source de conflit entre le gouvernement et le comité.

M. Bernier: Vous l'avez simplement inscrit au paragraphe 4(1). À mon sens, cela ne répond pas vraiment à notre préoccupation.

Mme Dawson: Voilà justement un exemple de la perception du comité.

Le coprésident (sénateur Lewis): Mais on le retrouve encore dans le projet de loi.

Mr. Lee: I want to address clause 2(2). It is a very narrow point. Could the department explain why, in clause 2(2), it believes it is appropriate to exclude court orders from the definition; in other words, to explicitly exempt orders of courts? Does the word "court" include administrative tribunals? Why was it felt necessary to exclude those? I cannot recall seeing a court order on the Richter scale in all my years here.

Ms Dawson: As I said before, the focus of this legislation is on the process. The basic reason was that it was felt that a court was capable of regulating its own regulations. There was always an awkwardness involved in the examination of court-made regulations by the Department of Justice. It was felt that they should not fall into government regulation.

Mr. Lee: This I understand. You are talking about court rules of procedure. I was referring to court orders. There is a reference in there to court orders. It appears to be an attempt to explicitly rebut any inference that a court order might be a regulation or a statutory instrument. I am curious as to why that has been put in there and also what constitutes a court. When you refer to "court," does that include administrative tribunals?

Mr. Rempel: There is a system in place for the publishing of court orders, and there are systems available by which people become aware of court orders. It is not necessary to overlap the two systems. There are legal publications by which people can become aware of court orders.

As to the question of what would constitute a "court," the clause that excludes the orders of the court goes on in paragraph (a) to speak about rules governing practices and procedures before a court or before a tribunal or agency that is designated under a later section. That would make it quite clear that what we are talking about are courts and not other bodies that exercise similar powers.

Mr. Bernier: Why can another body not be designated under that paragraph?

Mr. Rempel: For paragraph (a), certainly. With regard to the rules of practice and procedure, then other bodies could be designated; but, with regard to the exemption for orders, that would apply to the court.

Mr. Bernier: I believe Mr. Lee's question was why would the Department of Justice believe that an order of a court would, in the absence of this provision, possibly be considered to be legislative in nature as per the definition made under an act of Parliament. The definition states that, as a rule, a document made under an act of Parliament, expressing rules of conduct unilaterally imposed, having binding legal effect — and so on. To

M. Lee: Je voudrais discuter du paragraphe 2(2). Ma question est très précise. Le ministère pourrait-il m'expliquer pourquoi il a jugé bon d'exclure, au paragraphe 2(2), les ordonnances judiciaires de la définition; autrement dit, d'exclure explicitement les ordonnances judiciaires? Le terme «tribunal» englobe-t-il les tribunaux administratifs? Pourquoi a-t-on jugé bon de les exclure? Depuis tout le temps que je participe aux travaux du comité, je ne me rappelle pas d'avoir jamais été saisi d'une ordonnance judiciaire.

Mme Dawson: Comme je vous l'ai déjà dit, ce projet de loi traite surtout du processus. Si nous avons voulu exclure de telles ordonnances, c'est parce que nous estimons qu'un tribunal est capable de décider de ses propres règlements. Le ministère de la Justice a toujours eu une certaine réticence à examiner les règlements établis par les tribunaux. Il a donc été décidé que ces règlements ne devraient plus être compris dans la catégorie des règlements du gouvernement.

M. Lee: Oui, je comprends. Vous parlez des règles de procédure des tribunaux. Mais moi, je vous parlais des ordonnances judiciaires. Il est question dans ce paragraphe d'ordonnances judiciaires. Vous semblez vouloir exclure dès le départ toute éventuelle conclusion selon laquelle une ordonnance judiciaire pourrait être assimilée à un règlement ou à un texte réglementaire. Je me demande pourquoi vous avez voulu inclure ces dispositions et comment vous définissez le terme «tribunal». Quand vous parlez d'un tribunal, ce terme comprend-il les tribunaux administratifs?

M. Rempel: Un système prévoyant la publication des ordonnances judiciaires existe déjà, et il y a différents moyens par lesquels les gens peuvent se renseigner sur de telles ordonnances. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir deux systèmes en place qui font double emploi. Il existe des publications légales par l'entremise desquelles les gens peuvent se renseigner sur les ordonnances judiciaires.

Quant à la définition du terme «tribunal», le paragraphe qui exclut les ordonnances judiciaires mentionne, à l'alinéa a), la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant soit un tribunal judiciaire, soit un organe administratif désigné en vertu d'un alinéa qu'on retrouve plus loin. Ainsi il est clair que nous parlons dans ce cas-ci de tribunaux judiciaires et non d'autres organes qui exercent des pouvoirs semblables.

M. Bernier: Et pourquoi ne peut-on pas désigner un autre organe en vertu de cet alinéa?

M. Rempel: À l'alinéa a), on peut le faire. En ce qui concerne la pratique et la procédure dans les instances engagées devant un tribunal, il est certain qu'on pourrait ici désigner d'autres organes également; mais l'exclusion des ordonnances judiciaires ne visent que les tribunaux.

M. Bernier: Je pense que M. Lee se demandait pourquoi le ministère de la Justice jugerait qu'une ordonnance judiciaire puisse éventuellement, en l'absence de cette disposition, être considérée comme ayant un caractère législatif, conformément à la définition d'un règlement pris sous le régime d'une loi fédérale. Cette définition précise qu'en règle générale, un règlement est un document pris sous le régime d'une loi fédérale et établissant

have that exemption, you only have it if you believe that court orders are a regulation as defined in this act. On what does this rest?

Mr. Rempel: You will note that this is for greater certainty, which is a drafting hint that we do not think that these things would be regulations, but we do want to foreclose the possibility. I cannot remember the precise thinking.

Mr. Keyes: Our rationale is that, because we have gone to a definition that sets out the principles, some court orders may meet those principles. The kinds of orders we are thinking of are injunctions granted to the world at large to, for example, prohibit protesters. We have had many recent examples of those, most recently in Toronto, and out in B.C. with logging operations. These court orders are not directed to specific individuals; they are directed to people in general. They meet the test of generality that we have in our definition of "regulation." We want to be absolutely certain that these sorts of orders are not drawn into the concept of regulation for exactly the reasons that my colleague just mentioned.

[Translation]

Mr. Fillion: The focus of the bill, as you stated, is to make the process clearer, more efficient and more transparent for what you call ordinary citizens. But as a result of our discussion this morning, we are now realizing that the process is anything but clear. What are you going to do with this bill in practical terms? When we leave here today, will we hear nothing more about it, or will you be in touch with our legal counsel and provide answers to the questions we've raised? What kind of follow-up will there be?

[English]

Ms Dawson: We have taken one question on the Kemano project, which we will give a response to. We will certainly transmit back to our ministers the concerns of the committee.

[Translation]

Mr. Fillion: In addition to that issue, a number of other questions have been raised; there could be some sort of discussion between you and our committee. Will there be any follow-up?

[English]

Ms Dawson: One comment I can make is that no matter which legislation you are looking at, the current legislation or the proposed legislation — and I would suggest that the proposed legislation leads to fewer questions — there are a lot of questions and a lot of grounds for discussion. It is not an easy area of law.

unilatéralement des règles de conduite ayant force de loi, et cetera. Donc, cette exclusion ne peut être valable que si vous jugez que les ordonnances judiciaires constituent un règlement d'après la définition qu'on retrouve dans ce projet de loi. Sur quoi repose cette hypothèse?

M. Rempel: Vous aurez certainement remarqué qu'on dit bien dans ce paragraphe «il est entendu que», ce qui indique dans un texte de ce genre qu'à notre avis, ce genre de texte ne constituerait pas un règlement, mais nous souhaitons tout de même éliminer cette possibilité. Mais à vrai dire, je ne me rappelle pas des raisons qui ont motivé l'inclusion de cette disposition.

M. Keyes: La raison en est la suivante: étant donné que nous avons opté pour une définition qui établit certains principes, il est possible que certaines ordonnances judiciaires ne respectent pas ces principes. Nous songeons en particulier à des injonctions, par exemple, qui pourraient être accordées à un groupe ou une collectivité pour empêcher des gens de manifester. Nous en avons eu de nouveaux exemples récemment, notamment à Toronto ainsi qu'en Colombie-Britannique, à cause des opérations d'exploitation forestière. Ces ordonnances judiciaires ne visent pas des individus mais la population en général, elles répondent aux critères qu'on retrouve dans notre définition de «règlement» en ce qui concerne l'application générale. Nous voulons nous assurer que ces ordonnances ne sont pas considérées comme des règlements pour les raisons que mon collègue vient d'évoquer.

[Français]

M. Fillion : L'objet de la loi que vous présentez c'est de rendre le tout plus clair, plus efficace et plus transparent pour des personnes que vous dites normales. On s'aperçoit, suite aux discussions que nous avons eues ce matin, que cela est loin d'être clair. Qu'allez-vous faire, d'une façon pratique, par rapport au projet de loi? Est-ce qu'en sortant d'ici on n'en entendra plus parler ou bien allez-vous échanger avec notre conseiller juridique ou nous apporter des réponses aux questions qui ont été soulevées? Quelle suite entendez-vous donner à ce dossier?

[Traduction]

Mme Dawson: Nous avons pris bonne note d'une question concernant le projet Kemano, à laquelle nous comptons fournir une réponse. Nous allons certainement transmettre à nos ministres les préoccupations du comité.

[Français]

M. Fillion: À part cette question, il y a quand même plusieurs questions qui ont été soulevées et des échanges pourraient être effectuées entre vous et notre comité, est-ce qu'il y a des suites à cela?

[Traduction]

Mme Dawson: Ce que je peux vous dire, qu'on parle de la loi actuelle ou du projet de loi — et à mon sens, le projet de loi suscite moins de questions — les dispositions dans un cas comme dans l'autre suscitent énormément de questions et de discussion. Ce domaine du droit n'est guère un domaine facile.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): You stated earlier that you had an appendix listing all the types of regulations that would not be affected. There were 12 on one page and four on the other, as I recall. Would it be possible to send that to us?

Mr. Fillion: When I was talking about the legislation, I was referring to the new legislation. For example, in the bill, there are two definitions of the term "regulation"; would it not be simpler to come up with something different, so as to have a single definition of "regulation"?

Mr. Keyes: I believe the regulation you are referring to is found in the Interpretation Act. It is completely different from the one found here, and is used to interpret a very broad group of enactments. The definition in the Interpretation Act is used to apply rules to a broad category of instruments. Here the focus is different; it is the regulatory process. For that reason, we believe the differences between the two definitions are warranted.

Mr. Bernier: But Mr. Fillion is asking why there are two definitions in Bill C-25 — that is, the definition in sub-clause 2.(1), and a second definition resulting from a joint reading of the definition in sub-clause 2.(1) and sub-clause 4.(1), which adds the magic formula. Why have a two-tiered definition? Why not have just one?

[English]

Ms Dawson: Do you want the answer to that right now? That is the scheme whereby we are establishing different treatment for different kinds of regulations. The process applies to a more restricted group of the more broad category of regulation.

Similarly, in the current act you have statutory instruments and you have regulations, and less applies to regulations than to statutory instruments. It is the same sort of split.

Mr. Bernier: Mr. Fillion wanted to know why you would maintain that split.

Ms Dawson: We are trying to identify the things that need to go through the process of examination, publication and registration. Not everything fits the broad definition of "regulation," nor is it in the current scheme.

The Joint Chairman (Senator Lewis): You were asked a few minutes ago about answering some questions. Our counsel has prepared a list of questions. We cannot go through it all, but perhaps we could give that to you. Then, in due course, you could make a reply.

Ms Dawson: We will certainly take that back and take a look at it. I will have to take instructions on how much time to spend on it. I am not sure how extensive this is. I am not sure how quickly the committee dealing with this legislation will want to move with it. I will do what I can in the time available. If it is very extensive, we may not have the time to deal with them all.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Vous avez cité tantôt que vous aviez en annexe les types de règlements qui ne seraient pas affectés. Il y en avait 12 d'inscrits sur une page et quatre dans l'autre, je pense. Est-ce qu'il serait possible de nous faire parvenir cela?

M. Fillion: Lorsque je parlais du projet de loi, je parlais du nouveau projet de loi. Et, comme exemple, à l'intérieur du projet de loi, on retrouve deux définitions de du mot règlement, ne serait-il pas plus simple de concocter quelque chose pour qu'il n'y ait qu'une définition du mot règlement ?

M. Keyes: Je crois que la définition dont vous parlez se trouve dans la loi d'interprétation. Elle est tout à fait différente de celle que l'on retrouve ici, c'est aux fins de l'interprétation d'un très grand groupe de textes législatifs. On utilise la définition de la loi d'interprétation afin de porter ces règles sur cette grande catégorie de textes. Ici la portée est différente, c'est sur le processus réglementaire. Compte tenu de cela, nous croyons que les différences entre ces définitions sont justifiées.

M. Bernier: La question de M. Fillion est de savoir pourquoi il y a deux définitions dans le projet de loi C-25, c'est à dire la définition à l'article 2.(1), et une deuxième définition qui résulte d'une lecture conjointe de la définition à l'article 2.(1) avec l'article 4.(1), l'ajout de la formule magique. Pourquoi un double niveau de définition, pourquoi pas en avoir qu'une seule?

[Traduction]

Mme Dawson: Voulez-vous que je vous réponde immédiatement? C'est ainsi que nous allons pouvoir prévoir un traitement différent pour différents types de règlements. Le processus vise un groupe plus limité de textes qui font partie de la catégorie générale des règlements.

De même, la loi actuelle fait référence aux textes réglementaires et aux règlements, et certaines dispositions s'appliquent moins aux règlements qu'aux textes réglementaires. C'est le même genre de différenciation.

M. Bernier: Mais M. Fillion voulait savoir pourquoi vous tenez à cette différenciation?

Mme Dawson: Nous essayons d'identifier les textes qui doivent passer par la procédure d'examen, de publication et d'enregistrement. Tout ne cadre pas avec la définition générale de «règlement», de même que tout n'est pas visé par le régime actuel.

Le coprésident (sénateur Lewis): On vous a parlé il y a quelques minutes de la possibilité que vous répondiez à certaines questions. Notre conseiller juridique a préparé une liste de questions. Nous ne pouvons évidemment pas tout faire maintenant, mais peut-être pourrions-nous vous remettre la liste. De cette façon, vous pourriez nous répondre par la suite.

Mme Dawson: Nous allons certainement l'apporter avec nous et l'examiner. Je vais devoir attendre qu'on m'indique combien de temps je peux y consacrer. Je ne sais pas combien de travail cela représente. Je ne sais pas non plus si le comité qui étudie ce projet de loi souhaite que cet examen se fasse rapidement. Je vais faire le plus possible dans le délai dont je disposerai. Si la liste est très

The Joint Chairman (Senator Lewis): Some of them will require only yes or no answers and a bit of explanation.

Mr. Lee: I am sure the issue of answering these questions will be worked out easily, but some of the questions have already been answered today.

Ms Dawson: We will work with Mr. Bernier to figure out how to handle it.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That concludes our meeting. Thank you for coming today. We will undoubtedly see you again later.

The committee adjourned.

longue, nous n'aurons peut-être pas le temps de répondre à toutes les questions.

Le coprésident (sénateur Lewis): Dans certains cas, il suffira de répondre par un oui ou un non et de fournir une brève explication.

M. Lee: Je suis sûr que les réponses à fournir et la question du délai pour le faire pourra se régler facilement, surtout qu'on a déjà répondu à certaines questions aujourd'hui.

Mme Dawson: Nous allons consulter M. Bernier concernant la façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Lewis): Voilà qui termine notre réunion. Merci infiniment de votre présence. Nous allons certainement vous revoir à un autre moment.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;
John Mark Keyes, Senior Counsel, Legislation Section;
Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law.

Du ministère de la Justice

Mary Dawson, sous-ministre associée;
John Mark Keyes, avocat conseil, Section de la législation;
Ryan Rempel, conseiller juridique, droit administratif.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Tuesday, November 5, 1996

Le mardi 5 novembre 1996

Issue No. 10

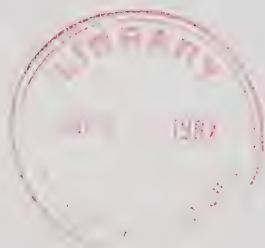
Fascicule n° 10

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Michel Cogger	Shirley Maheu
Normand Grimard	Pietro Rizzuto
William M. Kelly	Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion	Geoff Regan
Mac Harb	Tom Wappel
Gar Knutson	Ted White
Derek Lee	

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore was substituted for that of the Honourable Senator Anderson (*November 5, 1996*).

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Michel Cogger	Shirley Maheu
Normand Grimard	Pietro Rizzuto
William M. Kelly	Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion	Geoff Regan
Mac Harb	Tom Wappel
Gar Knutson	Ted White
Derek Lee	

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson (*le 5 novembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 5, 1996

(10)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 3:45 p.m. (*in camera*), this day in Room 505, Victoria Building, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu, Wilfred Moore and Pietro Rizzuto. (6)

Representing the House of Commons: Messrs Mac Harb, Ghislain Lebel, Derek Lee, and Tom Wappel. (4)

Acting members present: Janko Peric for Geoff Regan.

In attendance: George Etoka, Acting Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament; Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS(ES):

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;
Nancy Othmer, Legal Counsel.

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, The Regulations Act on the federal regulatory process.

The committee discussed its future business.

It was agreed to send a delegation of the Committee to attend the Commonwealth Conference on Delegated Legislation to be held in Wellington, New Zealand, February 10-13, 1997. The number of delegates would be subject to cost and the availability of funds.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 5 novembre 1996

(10)

[Traduction]

Le comité permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, à huis clos, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu, Wilfred Moore et Pietro Rizzuto. (6)

Représentant la Chambre des communes: MM. Mac Harb, Ghislain Lebel, Derek Lee et Tom Wappel. (4)

Membre intérimaire présent: Janko Peric en remplacement de Geoff Regan.

Également présents: George Etoka, cogreffier intérimaire du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, avocat général du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement; Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux conformément à son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, qui dispose que:

19. Le comité soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires et saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.

Le comité poursuit l'examen de l'incidence du projet de loi C-25, Loi sur les règlements, sur le processus de réglementation fédéral.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu d'envoyer une délégation composée de membres du comité à la Conférence du Commonwealth sur la législation subordonnée qui se tiendra à Wellington, en Nouvelle-Zélande, du 10 au 13 février 1997. Le nombre des délégués dépendra du coût et de la disponibilité des fonds.

At 4:09 p.m., the committee continued its meeting in public.

Mr. Rempel answered questions from members of the committee.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 16 h 9, le comité poursuit ses travaux en public.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 5, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 3:45 p.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We have with us today Mr. Ryan Rempel and Ms Nancy Othmer from the Department of Justice.

Mr. Lee, perhaps you could begin the questioning.

Mr. Lee: I would like to return to an issue that we left unfinished at our last meeting. It had to do with the lack of clarity on the third element of the essential definition of what is a regulation. That element would require the regulation to be of general application. Would that element of the definition apply to a regulation or a statutory instrument like the Kemano exemption order? If you recall, the Kemano exemption order was a one-shot deal. It was a specific ruling to exempt a particular project from the environmental assessment review guidelines, and it involved only the one project, only the one time. It was not specifically provided for in the statute, but the Governor in Council was authorized to make regulations. I want to ask for a clarification of the department's view on that. I think the department was going to look into it following the last meeting, and perhaps you have an answer now.

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: At the last session, we undertook to provide a written reply to the question of the status which the Kemano Completion Project Guideline Orders would have had, had the Regulations Act been in force at the time that the Kemano order was passed. We have been working on that. I had in fact hoped to have a written response to bring with me today, but that turned out not to be possible. I can assure you that it is a matter of a day or two until we can do that. The answer to that will be forthcoming very soon.

Mr. Lee: It is obviously not an easy question, then.

Mr. Rempel: It is a matter on which we want to ensure that we are precise.

Mr. Lee: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lewis): When you say the answer to that will be forthcoming in a day or two, does that apply to all the questions that were asked?

Mr. Rempel: No. We are working on the other questions as well, and we thought we would begin with the questions involving the Kemano project because it was something that specifically came up at the hearing the other day. We are also working on the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 novembre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, pour poursuivre son examen de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous recevons aujourd'hui M. Ryan Rempel et Mme Nancy Othmer, du ministère de la Justice.

Monsieur Lee, peut-être pourriez-vous commencer à poser des questions.

M. Lee: Je voudrais en revenir à une question que nous n'avions pas réglée à notre dernière réunion. Il s'agit du manque de clarté du troisième élément de la définition essentielle de ce qu'est un règlement. Selon ce principe, le règlement doit être un texte d'application générale. Cela s'applique-t-il à un règlement ou à un texte réglementaire comme le décret d'exemption de Kemano? Comme vous vous en souviendrez, il s'agissait d'un décret purement ponctuel. Il exemptait un projet donné de l'application des lignes directrices concernant les évaluations environnementales et seul ce projet était visé. Ce n'était pas prévu dans la loi, mais le gouverneur en conseil était autorisé à prendre des règlements. Je voudrais que le ministère me donne des éclaircissements à ce sujet. Si je me souviens bien, il devait vérifier ce qu'il en était, et peut-être qu'il peut maintenant nous donner une réponse.

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: À la dernière réunion, nous nous sommes engagés à répondre par écrit à la question concernant le statut qui aurait été celui de l'arrêt sur les lignes directrices visant les travaux d'achèvement du projet Kemano si la Loi sur les règlements avait été en vigueur à ce moment-là. Nous nous sommes penchés sur la question. J'espérais pouvoir apporter aujourd'hui une réponse écrite, mais cela n'a pas été possible. Je peux vous assurer que vous obtiendrez satisfaction d'ici un jour ou deux. Cette réponse vous sera donnée très prochainement.

M. Lee: Ce n'est donc pas une question facile.

M. Rempel: Nous voulons être certains de fournir une réponse précise.

M. Lee: Merci.

Le coprésident (sénateur Lewis): Quand vous dites que la réponse sera donnée d'ici un jour ou deux, cela vaut-il pour toutes les questions qui ont été posées?

M. Rempel: Non. Nous nous penchons également sur les autres questions, mais nous avons commencé par celle qui concernait le projet Kemano parce qu'elle a été soulevée l'autre jour. Nous étudions également les autres questions et je peux vous assurer

others, and I can assure you it will not be a long time, but it will not be just a few days.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): In the briefing note tabled by the Minister, it was noted that the purpose of these changes was to reduce the number of instruments subject to the regulatory process. Who stands to benefit the most from these changes, the taxpayers or the government?

[English]

Mr. Rempel: If we can achieve an appropriate balance between the goals of public accountability and the values inherent in publication and the difficulties that occasionally arise with respect to a small class of instruments in terms of timely and efficient regulation, then the citizens will benefit. The purpose of ensuring that regulations can be made in a timely and efficient manner is to achieve the public good.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): You are saying that you have achieved this by restricting the definition in clause 2, by having a narrower definition of regulations than used to be the case in the Statutory Instruments Act. That is basically what you are saying.

Coverage is now more restricted. It is one way of making it easier for the government to pass regulations. If I understand your answer correctly, the change would make the publication and adoption of regulations a more efficient process and this would be to the taxpayer's advantage. This is what you are telling me.

[English]

Mr. Rempel: The question of what things are covered as regulations under the new act as opposed to the Statutory Instruments Act is one that has some subtlety to it, and a number of the written questions that we are working on relate to precisely that question. However, for the most part, the definition of "regulation" in Bill C-25 is not narrower than the definition in the Statutory Instruments Act.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I will fundamentally disagree with that. The definition of "regulation" in the Statutory Instruments Act, and the witnesses can confirm this, includes any statutory instrument, whether or not it is legislative in nature, for the contravention of which a penalty is prescribed by an Act of Parliament.

Those instruments will not be covered by Bill C-25 unless they are also instruments of a legislative nature and are of general application. Is that not the case?

Mr. Rempel: Yes. That is one of the areas

Mr. Bernier: So it is narrower, then.

Mr. Rempel: Yes. That is why I qualified my previous answer by saying "for the most part". I also referred to the questions and answers that we will be providing. That is one area in which the definition is somewhat narrower.

que la réponse ne se fera pas longtemps attendre, mais qu'il faudra plus que quelques jours.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Oui, dans la note d'information soumise par le ministre, on disait que tout ce brouhaha, tout ce changement visait à réduire le nombre de textes assujettis au processus réglementaire. Peut-on vous demander qui va en être le principal bénéficiaire, les contribuables ou le gouvernement?

[Traduction]

M. Rempel: Si nous pouvons établir un juste équilibre entre l'objectif de la reddition de comptes et la valeur inhérente de la publication, d'une part, et d'autre part les difficultés que pose parfois une petite catégorie de textes réglementaires, les citoyens en bénéficieront. Si l'on doit prendre des règlements de façon opportune et efficace, c'est pour servir l'intérêt public.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Donc, ce dosage, vous le réalisez par une définition moins grande de l'article 2(1) — lorsque l'on parle de règlement —, par une définition de règlement plus étroite que celle que l'on connaissait autrefois dans la Loi sur les textes réglementaires. C'est cela finalement.

Vous embrassez moins, vous en prenez moins sous la rubrique. C'est la façon de soulager le gouvernement dans son processus d'adoption des règlements. Si je comprends bien votre réponse, cela assure pour certains autres types de règlement une efficacité de publication et d'adoption qui serait à l'avantage du contribuable? C'est à peu près ce que vous me dites.

[Traduction]

M. Rempel: La question de savoir quels sont les règlements englobés dans la nouvelle loi plutôt que la Loi sur les textes réglementaires est assez complexe et un certain nombre des questions auxquelles nous nous efforçons de répondre par écrit s'y rapportent précisément. Néanmoins, dans l'ensemble, la définition du «règlement» donnée dans le projet de loi C-25 n'est pas plus étroite que celle de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Bernier: Monsieur le président, je ne suis pas du tout d'accord. La définition de «règlement» donnée dans la Loi sur les textes réglementaires comprend, et les témoins pourront le confirmer, tout texte réglementaire, qu'il soit ou non de nature législative, dont la violation est passible d'une pénalité sous le régime d'une loi fédérale.

Ces textes réglementaires ne seront pas visés par le projet de loi C-25, à moins qu'il ne s'agisse également de textes de nature législative et d'application générale. N'est-ce pas le cas?

M. Rempel: Oui. C'est un des éléments.

M. Bernier: La définition est donc plus limitée.

M. Rempel: Oui. Voilà pourquoi j'ai répondu en disant «dans l'ensemble». J'ai également fait allusion aux réponses que nous allons fournir. C'est là un domaine dans lequel la définition est un peu plus limitée.

If I can go on to comment on the implications of that particular point, there are very few instruments that impose a penalty, or under which a person could be convicted, that would not also meet the definition of "regulation" under Bill C-25. In fact, I am not myself aware of any, although I could not say for certain that there are none.

It is also worth noting that the common law defence with regard to unpublished regulations will continue to prevent convictions under those regulations, even if they are not published under Bill C-25.

A further point is that it is possible for the government to add instruments to the regulatory process under Bill C-25, and there may well be cases in which that power is used for these kinds of instruments.

Mr. Bernier: I have here section 5.9(1) of the Aeronautics Act, which provides:

The Governor in Council may make regulations exempting, on such terms and conditions as may be specified in the regulations, any person, aircraft, aerodrome, facility or service from the application of any regulation or order made under this Part.

Would an order made under section 5.9(1) exempting one particular airport from the application of the act be a regulation as defined under clause 2(1) of Bill C-25?

Mr. Rempel: Yes, it would be. You can correct me if I misheard you, but the opening words were "The Governor in Council may make regulations", and then exempting a person. In the definition in clause 2(1), the concluding words ensure that anything that Parliament has expressly labelled as a regulation will be considered as a regulation under Bill C-25, even if it would not otherwise meet the definition of "regulation" that is expressed there.

Mr. Bernier: Let me go to section 12(2) of the Arctic Waters Pollution Prevention Act which provides:

The Governor in Council may by order exempt from the application of any regulations made under subsection (1) any ship or class of ship that is owned or operated by a sovereign power, other than Canada...

If an order is made exempting a ship from the application of regulations made under subsection (1), is that a regulation under the proposed definition of "regulation" in clause 2(1) of Bill C-25?

Mr. Rempel: I would need to look at the text of that particular example to be absolutely sure. It does not use the word "regulation", so the analysis I gave in the previous question would not apply.

Mr. Bernier: I am aware of that.

Mr. Rempel: It says that, by order, you may exempt a ship from the regulation. What may happen, and I would need to look at it a little further to make sure, is that that exemption, being from a regulation, may well be properly characterized as an amendment to that regulation. In that case, it would be caught by clause 2(2)(c) of Bill C-25, which makes any amendment to a regulation a regulation, even if, for instance, it is not of general

À cet égard, il y a très peu de textes réglementaires qui imposent une pénalité, ou en vertu desquels une personne pourrait être reconnue coupable, qui ne correspondraient pas également à la définition de «règlement» du projet de loi C-25. Je n'en connais aucun, sans pouvoir affirmer avec certitude qu'il n'y en a pas.

D'autre part, le principe de la common law concernant les règlements non publiés continuera de s'opposer aux déclarations de culpabilité en vertu de ces règlements, même s'ils ne sont pas publiés en application du projet de loi C-25.

Par ailleurs, le gouvernement peut ajouter des textes réglementaires au processus réglementaire que prévoit le projet de loi C-25 et il peut arriver que ce pouvoir soit invoqué pour ce genre de textes.

M. Bernier: J'ai sous la main le paragraphe 5.9(1) de la Loi sur l'aéronautique où il est dit ceci:

Le Gouverneur en conseil peut, par règlement et aux conditions prévues, soustraire toute personne, tout aéronef, aérodrome ou service, ou toute installation à l'application des textes d'application de la présente partie.

Un décret pris en application du paragraphe 5.9(1) pour soustraire un aéroport à l'application de la loi serait-il un règlement tel que défini au paragraphe 2(1) du projet de loi C-25?

M. Rempel: Oui. J'ai peut-être mal entendu, mais vous avez commencé par les mots: «Le gouverneur en conseil, par règlement» exempter quelqu'un. Les derniers mots de la définition donnée au paragraphe 2(1) font en sorte que tout texte que le Parlement a désigné comme règlement sera considéré comme un règlement sous le régime du projet de loi C-25, même s'il ne correspond pas à la définition de «règlement» énoncée ici.

M. Bernier: Passons au paragraphe 12(2) de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques qui porte ceci:

Le Gouverneur en conseil peut, par décret, exempter de l'application des règlements pris sous le régime du paragraphe (1), un navire ou une catégorie de navires qui est la propriété d'un État souverain autre que le Canada [...]

Si un décret exempté un navire de l'application de règlements pris sous le régime du paragraphe (1), s'agit-il d'un règlement conformément à la définition de «règlement» proposée au paragraphe 2(1) du projet de loi de loi C-25?

M. Rempel: Il faudrait que j'examine le texte de cet exemple pour en être absolument certain. Comme le mot «règlement» n'est pas utilisé, le raisonnement qui s'appliquait à la question précédente ne tient pas.

M. Bernier: J'en suis conscient.

M. Rempel: Il est dit que vous pouvez, par décret, exempter un navire de l'application du règlement. Il faudrait que j'examine la question d'un peu plus près, mais cette exemption, qui vise un règlement, pourrait être considérée comme une modification à ce règlement. Dans ce cas, il serait visé par l'alinéa 2(2)c) du projet de loi C-25, qui fait de toute modification à un règlement un règlement, même si ce n'est pas un texte d'application générale.

application, which that would not be. That would depend on a more technical analysis, and I would have to think about it a bit.

To answer perhaps more of the essence of your question, I was looking at an example this morning where the statute sets out a particular requirement and then in another section says that the minister may exempt a particular aircraft from this statutory requirement. That exemption would not be a regulation under Bill C-25, because it does relate to only one person and it cannot be characterized as an amendment to a regulation.

Mr. Bernier: But it would be a regulation under the Statutory Instruments Act.

Mr. Rempel: No, it would not be a regulation under the Statutory Instruments Act, because it would not be a legislative document, although it would be a statutory instrument under the Statutory Instruments Act.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, we are going in circles; the department sets up an answer and then redefines the problem. At common law, the criterion of general application is not an invariable characteristic of delegated legislation. There is no doubt that where Parliament states, for example, that the Governor in Council may, by regulation, exempt a ship, that would be considered an exercise of legislative power. Leaving aside statutory definitions, a regulation made to exempt one person from the application of a law or regulation would, I am positive, by any court in this country, be considered an exercise of legislative power. The current definition of "regulation" does not call for a determination of whether an instrument has "these" or "those" characteristics. It calls for a determination of whether an instrument has been made in the exercise of the legislative power, that is, an enabling provision that grants a law-making function.

For the information of members on this question of the general application criterion, I should like to quote from an author who writes:

The most commonly used criterion for distinguishing executive legislation, and indeed all other forms of legislation, is the scope of its application. The hallmarks of legislation are generality and continuity.

This is reflected in Bill C-25.

It expresses rules that govern the conduct of *groups* of persons in *types* of situations over *periods* of time. In contrast, decisions are specific in their application.

The author goes on to note, however, that this criterion encounters several difficulties.

First, the paradigm of legislative action, statutes enacted by parliamentary bodies, includes private acts that are quite specific in their application. In addition, broad authority to grant exemptions or dispensations from legislative provisions can also be characterized as legislative.

That is, the provisions we are talking about here.

Dispensations granted by James II were viewed as incursions on parliament's law-making authority and the abolition of the "pretended power of dispensing with laws"

Une analyse plus poussée s'impose et il faudrait que j'y réfléchisse un peu.

Pour mieux répondre à l'essentiel de votre question, j'examinais, ce matin, un exemple de loi qui établit une exigence et qui, dans un autre article, porte que le ministre peut exempter un aéronef de l'exigence en question. Cette exemption ne serait pas un règlement en vertu du projet de loi C-25, car elle se rapporte uniquement à une personne et ne peut pas être considérée comme une modification à un règlement.

M. Bernier: Mais ce serait un règlement aux termes de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Rempel: Non, parce que ce ne serait pas un texte législatif, même si c'est un texte réglementaire aux termes de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Bernier: Monsieur le président, nous tournons en rond; le ministère détermine une réponse et redéfinit ensuite le problème. Selon la common law, le critère d'application générale n'est pas une caractéristique invariable des décrets-lois. Sans aucun doute, quand le Parlement précise, par exemple, que le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter un navire, c'est considéré comme l'exercice d'un pouvoir législatif. Les définitions de la loi mises à part, un règlement pris pour exempter une personne de l'application d'une loi ou d'un règlement serait considéré, j'en suis sûr, par n'importe quel tribunal du pays, comme l'exercice d'un pouvoir législatif. La définition actuelle de «règlement» ne demande pas que l'on détermine si un texte a telle ou telle caractéristique. Il faut déterminer s'il représente l'exercice d'un pouvoir législatif, autrement dit, s'il s'agit d'une disposition habilitante qui confère un rôle législatif.

Pour informer les membres du comité au sujet du critère d'application générale, je voudrais citer un auteur qui écrit ceci:

Le critère le plus souvent utilisé pour définir une loi, et même toutes les autres formes de législation, est la portée de son application. Les caractéristiques d'une législation sont sa portée générale et sa continuité.

C'est ce que reflète le projet de loi C-25.

La législation énonce les règles régissant la conduite de groupes de personnes dans certains types de situations sur certaines périodes de temps. Les décisions, quant à elles, ont une application spécifique.

L'auteur ajoute toutefois que ce critère pose plusieurs difficultés.

Premièrement, les lois adoptées par des corps parlementaires comprennent des lois privées qui sont d'une application assez spécifique. En outre, un vaste pouvoir d'accorder des exemptions ou des dispenses relativement à des dispositions législatives peut également être qualifié de législatif.

Ce sont les dispositions dont nous parlons ici.

Les dispenses accordées par Jacques II étaient considérées comme des ingérences dans le pouvoir législatif du Parlement et l'abolition du «prétendu pouvoir de dispenser de

was one of the central features of the *Bill of Rights* of 1689. In addition, as Professor Lanham has stated:

In one sense every dispensing power is administrative in that it is expected to be operated on a case by case basis. But in another sense it is legislative since it can be operated under the rules or practices which fundamentally affect the scope of the prohibition.

Even if one accepts the general-specific criterion — which is the one that this bill purports to use — it is difficult to apply.

I think that the answers you have given tend to show that. In each of the cases I put to you, you said, "I will have to study and get back to you." I put to you that under the Statutory Instruments Act an immediate answer can be given. Your statement that you cannot give this committee an answer on such a simple issue, on a bill which is designed, according to the department, to clarify matters proves the point of this author that this criterion is indeed difficult to apply, and maybe it does not serve to clarify or simplify the process at all.

Mr. Rempel: I noted that the passage which you read made the point that exemptions could, from one point of view, be considered administrative and, from another point of view, legislative. If that author were called upon to apply the Statutory Instruments Act, that is, to answer whether this is legislative, he would have to think about the matter a bit more and decide whether, for that purpose, one ought to characterize them as being administrative or legislative. So I am not sure that the question is really that much simpler under the Statutory Instruments Act; rather, it still is one which has some complexity.

Mr. Bernier: With regard to Kemano, it may help you to provide a faster answer if you refer to the government's response to the second report of this standing joint committee. The government stated in paragraph 11 of its response:

The government is of the view that the passages cited — which were passages on the power of dispensation

— are not applicable to the present case. The making of the Kemano Completion Project Guidelines Order was not an action by the Executive dispensing with the regulations. Rather, the Order was a regulation made under the authority of the Department of Environment Act.

13. Subordinate legislation must be within or for the prescribed purpose or objective of the Act. It is the Government's view that the Kemano Completion Project Guidelines Order does fall within the authority of the enabling statute.

I think you would agree that that establishes at least one thing: that is, that the government, when it replied to the committee,

l'application des lois» était l'une des principales dispositions de la *Déclaration des droits* de 1689. De plus, comme l'a déclaré le professeur Lanham:

Dans un certain sens, tout pouvoir de dispense est de nature administrative étant donné qu'il est censé être appliqué au cas par cas. Mais il est également législatif du fait qu'il peut être appliqué en vertu des règles ou pratiques qui se répercutent de façon fondamentale sur la portée de l'interdiction.

Même si l'on accepte le critère général spécifique [...] celui que ce projet de loi est censé utiliser [...] il est difficile à appliquer.

Je crois que les réponses que vous nous avez données tendent à le montrer. Pour chaque cas que je vous ai soumis, vous avez répondu que vous alliez étudier la question avant de répondre. Je vous dirais que la Loi sur les textes réglementaires permet d'y répondre immédiatement. Le fait que vous ne puissiez pas fournir de réponse au comité pour une question aussi simple, un projet de loi qui, selon le ministère, vise à clarifier les choses, prouve que cet auteur a raison de dire que ce critère est difficile à appliquer et peut-être qu'il ne sert aucunement à clarifier ou simplifier le processus.

M. Rempel: Dans le passage que vous avez lu, il est dit que les exemptions peuvent être considérées comme étant administratives à un certain point de vue et législatives à un autre point de vue. Si cet auteur devait appliquer la Loi sur les textes réglementaires et se prononcer quant à savoir si c'est législatif, il faudrait qu'il réfléchisse un peu plus à la question pour déterminer si c'est administratif ou législatif. Je ne suis donc pas certain que la question soit beaucoup plus simple en vertu de la Loi sur les textes réglementaires; en fait, elle reste assez complexe.

M. Bernier: Pour ce qui est de Kemano, vous pourrez peut-être répondre plus rapidement en vous reportant à la réponse du gouvernement au deuxième rapport du comité mixte permanent. Voici ce que disait le gouvernement au paragraphe 11 de sa réponse:

Le gouvernement est d'avis que les passages cités [...] les passages sur le pouvoir de dispense

[...] ne s'appliquent pas dans ce cas. Le pouvoir exécutif n'a pas pris l'arrêté sur les lignes directrices visant les travaux d'achèvement du projet de Kemano pour dispenser de l'application d'un règlement. Cet arrêté était plutôt un règlement pris en vertu de la Loi sur le ministère de l'Environnement.

13. La législation subordonnée doit correspondre au but ou à l'objectif de la Loi. Le gouvernement estime que l'arrêté sur les lignes directrices visant les travaux d'achèvement du projet de Kemano s'inscrit dans la portée de la loi habilitante.

Vous conviendrez, je pense, que cela établit au moins une chose, à savoir que, lorsque le gouvernement a répondu au comité,

unless the Department of Justice now wishes to change its point of view, considered the Kemano order to be legislative in nature.

Mr. Rempel: If the committee insists that I answer the question relating to Kemano, even though we have undertaken to provide a written answer, which I have indicated will be forthcoming within a matter of days, I suppose I have no choice but to address the question. However, it would be my preference to leave the matter to the precise answer we wish to give.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We are getting the impression that there is more confusion over the present bill than there is under the present act.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): When Bill C-25 was tabled, cost cutting was apparently also a consideration. It is common knowledge that the publication of regulations and the regulatory process are costly undertakings. Can you tell us which elements of the process are costly? Is it the printing, the publishing or the time that must necessarily elapse until particular regulations take effect? We have very little information about the process. Could you share some with us? Where are the savings to be had with Bill C-25?

[English]

Mr. Rempel: There are a number of areas in which savings are expected, and I may not remember to mention all of them now. One major area of the cost to the present system is publication in the *Canada Gazette*. Regulations are often quite long and the cost of publication can be high. There are a couple of clauses in Bill C-25 which we hope will address that problem to some extent, although the vast majority of regulations will continue to be published in the *Canada Gazette*.

It will certainly not be a radical change. Clause 10(3) allows the Clerk of the Privy Council to direct that a regulation be published in a manner other than publication in the *Canada Gazette*. That may prove useful in a certain number of cases where the interested audience for the regulation can be reached in a way that is more effective than in the *Canada Gazette*, and possibly cheaper.

Another aspect of the cost saving would be represented by clause 10(2), which avoids the duplication in publication which sometimes occurs if a regulation is prepublished in order to receive comments from the public. If it is ultimately enacted in the same form, it currently has to be republished, even though the text has already been published.

In terms of the processes that take place before a regulation is formally enacted, the exemption of some subject-matters of regulation from review by the Department of Justice will involve some time savings and, in certain circumstances, that would also lead to some efficiencies by having regulations come into force sooner than they otherwise would.

I suspect that there are other examples, but those are the ones that spring to my mind immediately.

à moins que le ministère de la Justice ne veuille maintenant changer d'avis, il considérerait l'arrêté relatif au projet de Kemano comme étant de nature législative.

M. Rempel: Si le comité insiste pour que je réponde à la question concernant Kemano, même si nous nous sommes engagés à fournir une réponse par écrit, et cela d'ici quelques jours, je me dois sans doute de donner une réponse. Je préférerais toutefois que nous fournissions une réponse précise.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons l'impression que ce projet de loi suscite davantage de confusion que la loi actuelle.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Lorsque l'on a présenté le projet de loi C-25, il y avait apparemment aussi une question d'économie. On souligne partout que la publication des Règlements et le processus réglementaire coûtent chers. Pourriez-vous nous indiquer quel aspect de ce procédé coûte cher? Est-ce l'impression, la publication ou est-ce la période de temps nécessaire à l'entrée en vigueur d'un règlement donné? Nous avons très peu d'information là-dessus. Est-ce que vous en auriez? Où pourrions-nous réaliser efficacement des économies avec le projet de loi C-25?

[Traduction]

M. Rempel: Il y a plusieurs domaines dans lesquels on s'attend à des économies, mais je ne les ai peut-être pas tous à l'esprit. L'un des éléments les plus coûteux du système actuel est la publication dans la *Gazette du Canada*. Les règlements sont souvent assez longs et ils peuvent coûter cher à publier. Le projet de loi C-25 contient certaines dispositions qui devraient remédier à ce problème dans une certaine mesure, même si la majorité des règlements continueront d'être publiés dans la *Gazette du Canada*.

Ce ne sera certainement pas un changement radical. Le paragraphe 10(3) permet au greffier du Conseil privé d'ordonner qu'un règlement soit publié autrement que dans la *Gazette du Canada*. Cela peut se révéler utile dans un certain nombre de cas où il est possible de rejoindre le public visé par le règlement de façon plus efficace et peut-être moins coûteuse qu'au moyen de la *Gazette du Canada*.

Une autre économie serait faite grâce au paragraphe 10(2) qui évite d'avoir à publier une nouvelle fois un règlement qui a déjà été publié sous forme de projet pour que le public puisse donner son avis. Même s'il est finalement adopté sous la même forme, la loi actuelle oblige à le publier de nouveau.

Pour ce qui est du processus réglementaire qui précède la prise d'un règlement, le fait que certains projets de règlement sont exemptés de l'examen du ministère de la Justice fera gagner du temps et, dans certaines circonstances, cela permettra de faire entrer des règlements en vigueur plus tôt.

Il y a sans doute d'autres exemples, mais ce sont ceux qui me viennent immédiatement à l'esprit.

Senator Cogger: Can you give me an example of any other jurisdiction in the Commonwealth that does not publish its statutes or regulations in full?

Mr. Rempel: In Canada, it has never been the case that every single regulation is published. That was not true under the Statutory Instruments Act, and it would not be true under Bill C-25. Historically, it has not been true that absolutely every regulation is published in Canada.

Senator Cogger: Should we not strive to achieve that?

Mr. Rempel: There are good reasons why it is impractical, or would seriously affect the timeliness and efficiency of regulations, to publish some regulations. Perhaps I could make reference to the current statutory instruments regulations, which contain some examples of regulations that at present are not published. I will just turn to that and see if I can find it quickly.

Senator Cogger: My question was whether there are any other jurisdictions.

Mr. Rempel: I would need to look into that more closely. I know, for instance, that in the United Kingdom, the publication of statutory instruments is subject to a labelling approach that is similar to the approach that was taken in the Statutory Instruments Act and which also applies to a somewhat different extent in Bill C-25; that is, Parliament must deem something to be a statutory instrument in order for it to become subject to the formal requirements for dealing with statutory instruments. It is my belief that there is no jurisdiction which publishes every single regulation, but I would have to verify that. It is not something of which I can assure you at the moment.

The Joint Chairman (Senator Lewis): The non-publication certainly seems to offend the principle that a person would be deemed to know a regulation. The only way you could do that is through publication of some form.

Mr. Rempel: I should say, first of all, that when regulations are unpublished, they cannot be enforced against a person who did not have actual notice of the regulation. To that extent, the right of persons to know the law is still protected.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Except that it puts the onus on the accused to prove a negative.

Mr. Rempel: No. It imposes an additional burden on the prosecution in the sense that, in the ordinary case where a regulation has been published in the *Canada Gazette*, all that needs to be shown by the prosecution in order to enforce the regulation is that it was published in the *Canada Gazette*. If it was not published in the *Canada Gazette*, then you must additionally prove beyond a reasonable doubt, in a criminal proceeding, in any event, that the accused had actual notice or that reasonable steps had been taken to bring the regulation to his attention.

The failure to publish in the *Canada Gazette*, even when it is authorized by Bill C-25, is something which only makes it more difficult for the government to enforce the regulation.

Senator Cogger: I want to stay away from technicalities for a minute, because I am trying to catch the philosophy or the rationale here. You were there when the deputy minister testified at our last meeting, were you not? She told us that one of the main

Le sénateur Cogger: Pouvez-vous me citer un autre pays du Commonwealth qui ne publie pas intégralement ses lois ou ses règlements?

M. Rempel: Au Canada, il n'est jamais arrivé que chaque règlement soit publié. Ce n'était pas le cas avec la Loi sur les textes réglementaires et ce ne sera pas le cas non plus avec le projet de loi C-25. Jusqu'ici, il n'est pas vrai qu'absolument chaque règlement a été publié au Canada.

Le sénateur Cogger: Ne devrions-nous pas essayer de le faire?

M. Rempel: Pour des raisons pratiques ou, pour un souci d'efficacité, il n'est pas possible de publier certains règlements. Je pourrais peut-être me reporter aux textes réglementaires actuels qui contiennent quelques exemples de règlements qui ne sont pas publiés. Je vais voir si je peux trouver rapidement des exemples.

Le sénateur Cogger: Je vous ai demandé si d'autres pays le faisaient.

M. Rempel: Il faudrait que j'examine la question de plus près. Je sais que, par exemple, au Royaume-Uni, la publication des textes réglementaires suit le même principe que celui qui a été adopté dans la Loi sur les textes réglementaires et également, de façon quelque peu différente, dans le projet de loi C-25. Autrement dit, le Parlement doit considérer qu'un texte est un texte réglementaire pour qu'il soit assujéti aux exigences s'appliquant aux textes réglementaires. Je crois qu'aucun pays ne publie chaque règlement, mais il faudrait que je vérifie. Je ne peux pas vous l'affirmer pour le moment.

Le coprésident (sénateur Lewis): La non-publication semble certainement contraire au principe voulant qu'une personne soit censée connaître un règlement. Le seul moyen de le lui permettre est de le publier sous une forme ou sous une autre.

M. Rempel: Je dirai d'abord que, lorsque les règlements ne sont pas publiés, ils ne peuvent pas être appliqués contre une personne qui n'en a pas reçu avis. Le droit des personnes de connaître la loi est donc toujours protégé.

Le coprésident (sénateur Lewis): Sauf que cela confère à l'accusé l'obligation de prouver qu'il ne la connaît pas.

M. Rempel: Non. Cela impose une obligation supplémentaire à la poursuite en ce sens que, normalement, lorsqu'un règlement a été publié dans la *Gazette du Canada*, il suffit à la poursuite de démontrer qu'il a été publié. S'il ne l'a pas été, elle doit également prouver, hors de tout doute raisonnable, dans une poursuite criminelle ou autre, que l'accusé a été avisé ou que des mesures raisonnables ont été prises pour porter le règlement à son attention.

Si le règlement n'est pas publié dans la *Gazette du Canada*, même lorsqu'il est autorisé par le projet de loi C-25, le gouvernement a seulement plus de difficulté à le faire appliquer.

Le sénateur Cogger: Je préfère ne pas entrer dans les détails pour l'instant, car j'essaie de comprendre le principe ou le raisonnement. Vous étiez là quand la sous-ministre a témoigné, à notre dernière réunion, n'est-ce pas? Elle nous a dit qu'une des

reasons for this was to alleviate or decrease the great burden of work that comes before this committee. That was one reason; another, we now find, is to save money. Surely a Ministry of Justice that spends \$750,000, as the Deputy Minister of Justice told us the other day in a different committee, defending itself in the Airbus affair, can afford to publish a few more pages in the *Canada Gazette*.

Are you seriously telling us that the two main reasons for this bill, which is meant to curtail, to a certain extent, the powers of revision of regulations, are, first, that poor Mr. Bernier and his colleagues are rapidly aging because they have too much work, and, second, that we will save money and decrease the number of trees we will have to chop down to publish the *Canada Gazette* because we are going to skimp on publication of regulations?

Mr. Rempel: Perhaps there are two points that I should clarify in that regard. The first is the mandate of this committee. One point was perhaps not made as clearly as it should have been at the previous hearing; that is that this committee's mandate flows from a variety of sources. The mandate of this committee to scrutinize documents comes from different places. One place presently is the Statutory Instruments Act. There are other statutes that refer particular kinds of documents to the committee for scrutiny, especially documents that are otherwise exempt from the Statutory Instruments Act. There are also the Standing Orders of the House of Commons and the Senate which give a mandate to the committee.

All of those sources of authority for the committee, as I understand it, and perhaps counsel to the committee could correct me if I am wrong, are cumulative, in the sense that one does not limit the other. If the committee has the authority to examine a document from one source, the fact that it does not have that authority from another source does not change its authority. It still has that authority.

In any event, the reason that Bill C-25 refers only regulations to this committee for their scrutiny is that Bill C-25 deals with regulations. That is its subject matter. If, under the Standing Orders of the House of Commons or the Senate, the committee has the mandate to look at other documents, for instance, other documents made under acts of Parliament that are not referred to it by this bill, that authority is unchanged by this bill. This bill does not limit the authority that this committee has under Standing Orders of the House of Commons or of the Senate. I hope that is a useful clarification of that point.

I will also address the other point, unless you have a comment you want to make.

Senator Cogger: I would like to make a comment, because I do not think that is an answer to my question. Let me come at it from another angle. Would you be surprised if I told you that I do not believe this committee is a very popular committee around here? Would you be surprised?

Mr. Rempel: It would not completely surprise me.

principales raisons de cette mesure était d'alléger ou de diminuer la lourde charge de travail de notre comité. C'était une des raisons et nous constatons qu'une autre raison est d'économiser de l'argent. Un ministre de la Justice qui dépense 750 000 \$, comme la sous-ministre nous l'a dit l'autre jour, dans un autre comité, pour se défendre dans l'affaire Airbus, peut certainement se permettre de publier quelques pages de plus dans la *Gazette du Canada*.

Prétendez-vous sérieusement que, les deux principales raisons d'être de ce projet de loi, qui vise à réduire, dans une certaine mesure, le pouvoir de révision des règlements, est d'abord que le pauvre M. Bernier et ses collègues vieillissent rapidement parce qu'ils sont surchargés de travail et, deuxièmement, que nous allons économiser de l'argent et diminuer le nombre d'arbres que nous devons abattre pour publier la *Gazette du Canada* en nous abstenant de publier des règlements?

M. Rempel: Il y a peut-être deux choses que je devrais préciser à cet égard. Il y a d'abord le mandat du comité. Une chose n'a peut-être pas été présentée aussi clairement qu'elle aurait dû l'être à l'audience précédente. C'est le fait que votre mandat émane de diverses sources. Votre responsabilité d'examiner les textes réglementaires a plusieurs origines. L'une d'elles est la Loi sur les textes réglementaires. D'autres lois confèrent au comité la responsabilité d'examiner certains types de règlements, et surtout ceux qui sont autrement exemptés de la Loi sur les textes réglementaires. Il y a aussi le Règlement de la Chambre des communes et celui du Sénat qui confient un mandat au comité.

Si j'ai bien compris et, si je me trompe, le conseiller du comité me le fera savoir, ce sont là des sources de pouvoir cumulatives en ce sens qu'aucune d'elles ne limite les autres. Si le pouvoir d'examiner un règlement est conféré au comité par une source, le comité conserve ce pouvoir même s'il ne lui est pas donné par une autre source. Il le conserve.

Quoi qu'il en soit, si le projet de loi C-25 confère seulement au comité la responsabilité d'examiner les règlements, c'est parce que ce projet de loi porte sur les règlements. Si le comité est mandaté, par le Règlement de la Chambre des communes ou du Sénat, pour examiner d'autres textes, par exemple des règlements pris sous le régime de lois du Parlement et qui ne lui sont pas renvoyés aux termes de ce projet de loi, ce pouvoir reste entier. Le projet de loi ne limite pas les pouvoirs dont le comité est investi par le Règlement de la Chambre des communes ou du Sénat. J'espère que c'est là un éclaircissement utile.

Je répondrai également à votre autre question, à moins que vous n'ayez une observation à faire.

Le sénateur Cogger: Je voudrais dire une chose, car je ne pense pas que cela réponde à ma question. J'aborderai le sujet sous un autre angle. Seriez-vous étonné si je vous disais que ce comité ne me semble pas très populaire? En seriez-vous étonné?

M. Rempel: Cela ne m'étonnerait pas totalement.

Senator Cogger: Do you know why it is not popular? It appears to be a thorn in the side of most departments. When Mr. Bernier and his bull terriers have finished taking a regulation apart and bring it here, then, if we decide it is wrong, usually what happens is that a fight starts with the department in question. You are not surprised to hear that either.

Mr. Rempel: I am not personally involved with the relationships between the committee and the government on those issues. It is not something upon which I can comment.

Senator Cogger: You do not have to corroborate what I am saying. Take it from me that that is the way it usually starts. If we point out a mistake to the Department of National Defence, for instance, they take the position, from pride of authorship or whatever, that they are right and we are wrong. Then we engage in a long battle, which sometimes involves your department.

Having said that, it is not exactly a fun role. It is not exactly a popular committee. If this committee were looking for support in the immense machinery of government, is it not reasonable to think that this committee would try to lean on the Ministry of Justice? Is that not where our support should come from? After all, you are supposed to be the house counsel or the legal advisors to the entire machinery.

Mr. Rempel: My mandate this afternoon is to provide technical assistance on Bill C-25. That question goes a little bit beyond my competence to answer.

Senator Cogger: Perhaps I should have raised the point last week, but I will leave you with one final question.

Are you aware that your own Minister of Justice wrote a letter to this committee a while back — Mr. Bernier probably has it — a letter that evidently he had not read before he signed it, because by the time it got to us the facts it related had already died six months before?

Mr. Rempel: Yes, I am aware of the letter you refer to.

Senator Cogger: How do you explain that? Do you think we feel good about getting that kind of letter?

Mr. Rempel: As I understand it, the minister did write back to respond to concerns the previous letter had raised. In order to make a response to the question you have asked, I can only refer to the letter the minister wrote.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, I am sorry I was not at the meeting last Thursday. My office staff attended, and they assured me that I would have enjoyed the meeting.

I understand that the witnesses are here to provide technical advice. It is obviously very difficult to offer opinions on public policy matters or correspondence between ministers and committees. I appreciate that. I also want to compliment Mr. Rempel on his remarkable decorum and calmness so far.

Let us get technical. That is what you are here for. This is very technical, and I am not sure I understand it. Let us look at clause 2 and the definition of "regulation". As I read clause 2(1) and the

Le sénateur Cogger: Savez-vous pourquoi il n'est pas populaire? Il semble être une épine dans le pied de la plupart des ministères. Quand M. Bernier et ses fins limiers ont fini de dépecer un règlement et l'apportent ici, si nous estimons qu'il n'est pas satisfaisant, c'est généralement le début d'une bataille avec le ministère en question. Cela ne vous étonne pas non plus.

M. Rempel: Je ne m'occupe pas personnellement des rapports entre le comité et le gouvernement sur ces questions. Je n'ai rien à dire à ce sujet.

Le sénateur Cogger: Vous n'avez pas à corroborer mes dires. Les choses commencent généralement de cette façon, croyez-moi. Si nous signalons une erreur au ministère de la Défense nationale, par exemple, par fierté ou pour une autre raison, le ministère fait valoir qu'il a raison et que nous avons tort. Nous nous lançons alors dans une longue bataille qui implique parfois votre ministère.

Cela dit, ce n'est pas un rôle particulièrement réjouissant. Notre comité n'est pas vraiment populaire. Si nous recherchions des appuis dans l'immense appareil gouvernemental, n'est-il pas raisonnable de croire que nous nous tournerions du côté du ministère de la Justice? N'est-ce pas là que nous devrions trouver des appuis? Après tout, vous êtes censés être les conseillers juridiques de tout l'appareil gouvernemental.

M. Rempel: Ma mission, cet après-midi, est de vous apporter une assistance technique au sujet du projet de loi C-25. Cette question sort un peu de mon champ de compétence.

Le sénateur Cogger: J'aurais peut-être dû aborder ce sujet la semaine dernière, mais je vais vous poser une dernière question.

Savez-vous que votre propre ministre de la Justice a envoyé, il y a quelque temps, au comité, une lettre — que M. Bernier a sans doute —, qu'il n'avait probablement pas lue avant de la signer, car les faits dont il était question étaient périmés depuis déjà six mois?

M. Rempel: Oui, je suis au courant de la lettre dont vous parlez.

Le sénateur Cogger: Comment expliquez-vous cela? Pensez-vous que nous avons apprécié de recevoir ce genre de lettre?

M. Rempel: Si j'ai bien compris, le ministre répondait à des préoccupations émises dans une lettre précédente. Pour répondre à votre question, je peux seulement me reporter à la lettre que le ministre a écrite.

M. Wappel: Monsieur le président, je regrette de ne pas être venu à la réunion de jeudi dernier. Le personnel de mon bureau y assistait et m'a dit que j'aurais aimé être là.

Je sais que les témoins sont là pour nous donner des conseils techniques. Il est certainement très difficile de donner un avis sur des questions de politique ou la correspondance échangée entre les ministres et les comités. Je le comprends. Je tiens également à féliciter M. Rempel pour la retenue et le calme remarquables qu'il a manifestés jusqu'ici.

Soyons pratiques. C'est pour cela que vous êtes ici. C'est une question très pratique et je ne suis pas sûr d'avoir compris. Examinons l'article 2 et la définition de «règlement». D'après ce

definition of “regulation”, it is fairly broad. It includes documents that are called regulations.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: That means that there is more to it than that. If it includes documents that are called regulations, then there must be other things, which are not documents, that are called regulations and that for the purposes of the act are defined as regulations.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: If we turn to clause 4, we see that the regulatory process of the bill “applies to any regulation made”, and the clause continues, “under an enabling provision that calls it a regulation or specifies another type of document...” We have this broad category of regulations which includes things called regulations. That is the definition. Then we go to clause 4, and it says that the regulatory process is, in effect, limited. Would you agree with that word?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: It is limited to regulations that are called regulations, for the most part. Those are the words you used in relation to something else. For the most part it is not narrower. To use your words, for the most part, if the document is not called a regulation, it is not subject to the regulatory process.

Mr. Rempel: Under clause 4(1), the document, in order to be subject to the regulatory process, needs to be named in some way; that is, it needs to be named as a regulation. Other examples are given — order, rule, bylaw, list, guideline.

Mr. Wappel: Why, sir?

Mr. Rempel: It is essentially to conform to the drafting practice adopted over the last period of time and, in fact, to conform with the Statutory Instruments Act. Under the Statutory Instruments Act, in order to be a regulation — and, again, this is subject to certain qualifications — the general rule is that you first have to be a statutory instrument, which means that the type of document had to be expressly named. There is also a list in the Statutory Instruments Act similar to this list — order, rule, by law, and that sort of thing. The regulation-making power will use one of these words in order to conform to the drafting convention that has arisen because of that.

Mr. Wappel: I am having difficulty following that. We already have a definition of “regulation”. Why isn’t everything that falls under the definition set out in clause 2(1) subject to the regulatory process?

Mr. Rempel: I will just refer to my notes, because that is a question we have given some thought to.

Mr. Wappel: I would hope so.

Mr. Rempel: There are a number of reasons. This is not the simplest part of the policy behind the act.

I suppose the essential background information is that this distinction between things which are expressly labelled and things

que je peux voir, le paragraphe 2(1) et la définition de «règlement» sont d’une portée assez vaste. Cela englobe les textes désignés comme règlements.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Cela veut dire qu’il y a autre chose. Si les textes désignés comme règlements y sont assimilés, d’autres textes que ceux qui sont désignés comme règlements doivent être définis comme des règlements au sens de la loi.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Si nous passons à l’article 4, nous constatons que le processus réglementaire du projet de loi «s’applique à tout règlement pris» et on ajoute «en vertu d’une disposition habilitante qui le désigne comme tel ou, à défaut, précise le type de texte...». Nous avons cette vaste catégorie de règlements à laquelle sont assimilés les textes désignés comme règlements. Telle est la définition. Puis nous passons à l’article 4 où il est dit que le processus réglementaire est, en fait, limité. Êtes-vous d’accord avec ce mot?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: C’est limité aux règlements désignés comme tels, en majeure partie. C’est l’expression que vous avez utilisée à propos d’autre chose. En majeure partie, ce n’est pas plus limité. Si le texte n’est pas désigné comme règlement, il n’est pas assujéti au processus réglementaire.

M. Rempel: Conformément au paragraphe 4(1), pour être assujéti au processus réglementaire, le texte doit porter une désignation quelconque; autrement dit, il doit être désigné comme règlement. Les autres exemples de texte cités sont le décret, l’arrêté, la règle, l’ordonnance, la liste ou directive.

M. Wappel: Pourquoi monsieur?

M. Rempel: C’est surtout pour se conformer aux règles de rédaction adoptées depuis quelques années et, en fait, à la Loi sur les textes réglementaires. Selon cette loi, pour qu’un texte soit un règlement — et là encore, c’est sous certaines réserves — il faut d’abord qu’il s’agisse d’un texte réglementaire, ce qui veut dire que le texte en question a dû être désigné expressément. Il y a aussi, dans la Loi sur les textes réglementaires, une liste semblable à celle-ci qui énumère notamment le décret, l’arrêté, la règle, l’ordonnance, la liste ou directive. Le pouvoir de réglementation utilise un de ces mots pour se conformer à la convention de rédaction qui en découle.

M. Wappel: J’ai du mal à suivre. Nous avons déjà une définition de «règlement». Pourquoi tout ce qui correspond à la définition énoncée au paragraphe 2(1) n’est-il pas assujéti au processus de réglementation?

M. Rempel: Je vais me reporter à mes notes, car une question à laquelle nous avons réfléchi.

M. Wappel: Je l’espère.

M. Rempel: Il y a plusieurs raisons. Ce n’est pas l’aspect le plus simple de la politique que reflète cette loi.

Ce qu’il faut surtout savoir c’est que la distinction entre les textes qui sont expressément désignés et ceux qui comportent ce

which relate to what we sometimes talk about as being magic words is a distinction that is already present in the Statutory Instruments Act.

Mr. Wappel: Suppose I say to you that I don't care. We have a bill here. It is a bill before the House of Commons. It provides a very specific definition of the word "regulation". Why isn't every single thing that falls under the definition of "regulation" subject to the regulatory process?

Mr. Rempel: I am not suggesting that we should keep things the way they are simply because that is the way they were in the Statutory Instruments Act. The fact that this requirement was in the Statutory Instruments Act raises a number of considerations which do bear upon the question. One is that, if we were to make every regulation subject to the process without regard to the labelling approach, then we would be expanding the class of regulations which are subject to the requirements of examination, registration and publication.

Mr. Wappel: Let us take that as a start. So what? What is the problem with that?

Mr. Rempel: At least two reasons can be given not to do that. One is that the matter has always been in the control of Parliament, as it enacts powers, to put in the required words or not. In enacting legislation, it has always been a matter for Parliament, with respect to the effect of the power it grants, to decide whether the words in there will make it subject to the Statutory Instruments Act and possibly make it a regulation. If we were now to go back and change that and widen it, we would be changing, retroactively, the effect of legislation that Parliament has passed over the years.

Mr. Wappel: But Parliament is passing it. Parliament can do anything it wants.

Mr. Rempel: I am not suggesting that Parliament cannot do that. It certainly can. I am not at all suggesting that that would be impossible. What I am suggesting is that, in cases where Parliament has chosen not to include the magic words, part of the thinking has been that the Statutory Instruments Act would have a certain effect in that case. We would now be changing that effect if we were to make the class wider.

Another and more forward-looking reason for continuing this approach is that, in any statute where there is a general definition of "regulation", there is always a trade-off between certainty and a fully principled approach to the subject matter. Where you have a principal definition, such as the definition in clause 2(1), which talks about rules of conduct of general application unilaterally imposed, in each individual case, there is always this question: Does this particular instrument meet that definition or does it not? It can be valuable in many cases to have certainty as to whether or not it applies.

Both the Statutory Instruments Act and Bill C-25 allow for Parliament to achieve certainty in a couple of different ways. If Parliament calls the particular document to be created a regulation, then we have certainty. It is definitely a regulation and no further analysis is required. If Parliament does not use any of the magic words, that is, if Parliament does not name the

que nous appelons parfois la «formule magique» est déjà présente dans la Loi sur les textes réglementaires.

M. Wappel: Supposons que je m'en moque. Nous avons ici un projet de loi. Ce projet de loi a été soumis à la Chambre des communes. Il contient une définition bien précise du mot «règlement». Pourquoi tout ce qui correspond à la définition de «règlement» n'est-il pas assujéti au processus réglementaire?

M. Rempel: Je ne dirai pas qu'il faut laisser les choses comme elles sont simplement parce que c'est ce que prévoyait la Loi sur les textes réglementaires. Le fait que cette exigence était dans la Loi sur les textes réglementaires soulève un certain nombre de questions. L'une d'elles est que si chaque règlement était assujéti au processus peu importe sa désignation, nous élargirions la catégorie des règlements qui doivent être examinés, enregistrés et publiés.

M. Wappel: D'accord. Et alors, où est le problème?

M. Rempel: Nous avons au moins deux raisons de ne pas le faire. L'une est que le Parlement a toujours pu décider d'inclure les mots requis ou non. Lorsqu'il légifère, le Parlement peut toujours décider, en ce qui concerne les effets des pouvoirs qu'il confère, d'inclure les mots requis pour que ce soit assujéti à la Loi sur les textes réglementaires et que cela fasse l'objet d'un règlement. Si nous décidions d'élargir la loi, cela reviendrait à changer rétroactivement les effets des lois que le Parlement a adoptées au cours des années.

M. Wappel: Mais le Parlement adopte les lois. Il peut faire tout ce qu'il veut.

M. Rempel: Je ne dis pas le contraire. Il le peut certainement. Je ne prétends absolument pas que ce serait impossible. Je dis seulement que, lorsque le Parlement a décidé de ne pas inclure la formule magique, c'est notamment parce que la Loi sur les textes réglementaires a un certain effet. Si nous élargissions la catégorie de textes visés, cela reviendrait à changer cet effet.

Une autre raison de maintenir cette façon de faire est que, dans toute loi où il y a une définition générale de «règlement», il y a toujours un compromis entre la certitude et l'application de certains principes. Quand vous avez une définition principale telle que celle du paragraphe 2(1) qui parle de règles de conduite, d'application générale, imposées unilatéralement, on se pose toujours la question suivante: ce texte correspond-il ou non à cette définition? Il peut être utile, dans bien des cas, de savoir avec certitude si cela s'applique ou non.

La Loi sur les textes réglementaires et le projet de loi C-25 permettent tous deux au Parlement d'apporter des certitudes et cela de plusieurs façons. Si le Parlement désigne comme règlement le texte en question, nous avons alors une certitude. Il s'agit d'un règlement et il n'y a aucune autre question à se poser. Si le Parlement s'abstient totalement de désigner le texte, nous

document at all, then we know that it is not a regulation and, again, no further analysis is required.

Mr. Wappel: What is the purpose of clause 2(1), then?

Mr. Rempel: If Parliament uses one of the expressions “by order”, “by list” or “by guideline”, then we use the principle of analysis in order to find out whether or not it is a regulation.

Mr. Wappel: Just one minute. You have said that if Parliament uses the magic words, it is a regulation which is subject to the regulatory process.

Mr. Rempel: No, not if Parliament uses the magic words. If Parliament uses the word “regulation”, then it is definitely a regulation.

Mr. Bernier: In other words, it is one magic word.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: If Parliament uses a magic word, it is subject to the regulatory process; if Parliament does not use the magic word, is it not subject to the regulatory process. That is what you just said. Why do we need clause 2(1)?

Mr. Rempel: Only the word “regulation” is involved. The other magic words leave the question open. In other words, if Parliament says that you may make regulations respecting fish, then that is definitely a regulation. If Parliament says that you may make orders prescribing the weight of fish caught in a particular season, then one would meet the test for the magic words. You must then analyze whether or not that was a legislative power and whether it met the definition in clause 2(1). In that case, it would.

It is where Parliament uses the magic words but not the word “regulation” that you are in the sphere in which you must apply the principles in clause 2(1)é

Mr. Wappel: But when you do that, you are still not subject to the regulatory process, because Parliament has not used the word “regulation”.

Mr. Rempel: If Parliament has used one of the magic words and you meet the principle test for a regulation, then you are subject to the process.

Mr. Wappel: Suppose Parliament does not use any magic word?

Mr. Rempel: Then you are not subject to the process.

Mr. Wappel: That is very convenient. Why would the department recommend to their minister any wording that would include the word “regulation”? Why not simply say that the Governor in Council may do whatever it wants to do?

Mr. Rempel: One answer is that the practice of drafting in the Department of Justice is that, where the power will be a power to make regulations, then the statute will be drafted with one of the magic words.

Mr. Wappel: Is that contained in here?

Mr. Rempel: No.

Mr. Wappel: Why not? Why do we not make it a statutory requirement that the magic words must be used?

savons alors que ce n’est pas un règlement et, là non plus, il n’y a pas d’autres questions à se poser.

M. Wappel: Dans ce cas, quel est le but du paragraphe 2(1)?

M. Rempel: Si le Parlement utilise le mot «décret», «liste» ou «directive», nous nous livrons à une analyse pour établir s’il s’agit ou non d’un règlement.

M. Wappel: Un instant. Vous avez dit que si le Parlement utilise l’une des formules magiques, c’est un règlement qui est assujéti au processus réglementaire.

M. Rempel: Non, pas si le Parlement utilise la formule magique. S’il utilise le mot «règlement», il s’agit certainement d’un règlement.

M. Bernier: Autrement dit, c’est une formule magique.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Si le Parlement emploie l’une des formules magiques, le texte est assujéti au processus de réglementation. Dans le cas contraire, il ne l’est pas. C’est ce que vous venez de dire. Pourquoi avons-nous besoin du paragraphe 2(1)?

M. Rempel: C’est seulement si le mot «règlement» est employé. S’il s’agit des autres formules magiques, la question se pose toujours. Autrement dit, si le Parlement dit que vous pouvez prendre des règlements concernant la pêche, il s’agit certainement d’un règlement. Si le Parlement dit que vous pouvez prendre des décrets ou arrêtés prescrivant le poids du poisson pêché dans une saison donnée, c’est l’une des formules magiques. Vous devez alors établir s’il s’agit ou non d’un pouvoir législatif et si cela correspond à la définition du paragraphe 2(1). Dans ce cas, la réponse serait affirmative.

C’est quand le Parlement emploie l’une des formules magiques, mais pas le mot «règlement» que vous devez appliquer les principes énoncés au paragraphe 2(1).

M. Wappel: Mais quand vous le faites, vous n’êtes toujours pas assujéti au processus réglementaire parce que le Parlement n’a pas employé le mot «règlement».

M. Rempel: Si le Parlement s’est servi d’une des formules magiques et si le critère s’appliquant au règlement est rempli, vous êtes assujéti au processus.

M. Wappel: Supposons que le Parlement n’emploie aucune formule magique?

M. Rempel: Vous n’êtes alors pas assujéti au processus.

M. Wappel: C’est très commode. Pourquoi le ministère recommanderait-il à son ministre un libellé incluant le mot «règlement»? Pourquoi ne pas simplement dire que le gouverneur en conseil peut faire ce qu’il veut?

M. Rempel: C’est notamment parce que, selon les règles de rédaction du ministère de la Justice, quand il s’agit d’un pouvoir de prendre des règlements, la loi doit contenir l’une des formules magiques.

M. Wappel: Est-ce indiqué ici?

M. Rempel: Non.

M. Wappel: Pourquoi pas? Pourquoi ne pas exiger, dans la loi, que la formule magique soit utilisée?

Mr. Rempel: Actually, that would have implications for the principle that you stated earlier, namely, that Parliament cannot be bound in that way. In other words, when Parliament enacts a future statute, Parliament can choose how it wants to word the statute.

Mr. Wappel: There is no question about that, but this is unduly cumbersome and totally confusing and sets out an artificial distinction for which your only justification is that that is the way it has always been done.

Mr. Rempel: One can never approach things from a purely clean slate. One must act in the context that is available. Upon studying the issue and analyzing the implications of various possible choices in the context of the Statutory Instruments Act and the drafting practices that have been adopted over the last 25 or 30 years, it was the government's position that the best course of action was to retain the labelling approach for the purpose of the application of the regulatory process.

I should add that some steps were taken in Bill C-25 to ameliorate the effects of the labelling approach or the magic words. For example, all regulations are now subject to the duty or the right of the public to inspect the regulation.

Mr. Wappel: How can they possibly inspect a regulation if it is not subject to the regulatory process and is not published? Where would the public find it?

Mr. Rempel: They would ask their department. The department has a duty to provide the regulation when a request is made for it.

Mr. Wappel: When I begin my mandate as a member of Parliament, can I send a letter to every department and ask every department to notify me of every possible thing that they are doing that would fall under clause 2(1)? If they did not do so, would they fail in their duty?

Mr. Rempel: That is a question about the powers of members of Parliament.

Mr. Wappel: You said the public can ask the department. I am the public. I put forward a letter as a member of the public saying that I want to know every single thing you are doing from now until the time I am defeated — I do not want to repeat this letter — which falls under clause 2(1). Can either counsel or this committee do that? In your view, is it therefore mandatory that every department provide that information on a continuing basis about every single thing that falls under clause 2(1)?

Mr. Rempel: That is more a question on the powers of this committee than it is about the bill as such.

Mr. Wappel: No. I asked you if a member of the public could take a look at the regulations. You said that they could ask. As a member of the public, if I inform you on January 1, 1997, that, as a Canadian citizen — and, until I die — I want you to notify me of every single thing that any department in the Government of Canada does that falls under clause 2(1), is there some duty on the government to notify me of that?

M. Rempel: Cela aurait des conséquences pour le principe que vous avez énoncé, à savoir qu'on ne peut pas imposer cette obligation au Parlement. Autrement dit, quand le Parlement adoptera une loi, il pourra décider de la façon de la libeller.

M. Wappel: Cela ne fait aucun doute, mais c'est là quelque chose d'inutilement encombrant, qui sème la confusion et établit une distinction artificielle que vous justifiez uniquement en disant que les choses ont toujours été ainsi.

M. Rempel: Il n'est jamais possible de partir à zéro. Il faut tenir compte du contexte. Après avoir étudié la question et analysé les conséquences de divers choix possibles, dans le contexte de la Loi sur les textes réglementaires et des règles de rédaction adoptées depuis 25 ou 30 ans, le gouvernement a estimé qu'il valait mieux maintenir la désignation pour l'application du processus réglementaire.

J'ajouterais que certaines mesures ont été prises, dans le projet de loi C-25, pour améliorer les effets de cette désignation ou de la formule magique. Par exemple, tous les règlements sont maintenant soumis au principe voulant que le public ait la responsabilité ou le droit de les inspecter.

M. Wappel: Comment le public peut-il inspecter un règlement si celui-ci n'est pas assujéti au processus réglementaire et n'est pas publié? Où le public va-t-il le trouver?

M. Rempel: Il doit en faire la demande au ministère. Le ministère a l'obligation de communiquer le règlement lorsqu'on lui en fait la demande.

M. Wappel: Un député qui entre en fonction peut-il envoyer une lettre à chaque ministère pour lui demander de l'avertir de tout ce qu'il pourrait faire qui pourrait être visé par le paragraphe 2(1)? Si le ministère ne le fait pas, manque-t-il à ses obligations?

M. Rempel: Cette question porte sur les pouvoirs des députés.

M. Wappel: Vous dites que le public peut adresser une demande au ministère. Je suis le public. En tant que membre du public, j'envoie une lettre disant que je veux être informé, tant que je resterai député, de tout ce que le ministère fait en rapport avec le paragraphe 2(1), car je ne veux pas avoir à répéter la même lettre. Le conseiller ou le comité peuvent-ils le faire? Selon vous, chaque ministère a-t-il alors l'obligation de fournir ces renseignements de façon continue, sur tout ce qui relève du paragraphe 2(1)?

M. Rempel: Cela concerne davantage les pouvoirs du comité que le projet de loi comme tel.

M. Wappel: Non. Je vous ai demandé si un membre du public peut examiner les règlements. Vous avez dit qu'il pouvait en faire la demande. En tant que membre du public, si je vous informe, le 1^{er} janvier 1997, qu'en tant que citoyen canadien et, jusqu'à mon décès, je veux être informé de tout ce que fait chaque ministère du gouvernement du Canada qui se rapporte au paragraphe 2(1), le gouvernement a-t-il l'obligation de m'en aviser?

Mr. Rempel: The aspect of that question that is making me pause for reflection is the generality of that request.

Mr. Wappel: That is why I asked it.

Mr. Rempel: I am wondering in my own mind to what extent a request would need to be more specific than that.

Mr. Wappel: I suggest to you that that would never happen. No department would give me that kind of access. I am an ordinary citizen. I do not know whether we are talking about chicken plucking machines, or salmon scaling machines, or Caribou antler manufacturing, or all the other nonsensical regulations that we have seen in this committee over the last eight years. How would I ever know that?

Why does clause 4(1) not simply read: "The regulatory process applies to any regulation made under an enabling provision."?

Mr. Rempel: I have tried to give an answer to that question.

Mr. Wappel: You have tried. I do not have an answer, because, basically — and, with great respect — it is a way of obfuscating and trying to get around things. I should like to know why we want to get around them.

I take it that the pink sheets which have been distributed are from the Department of Justice. Is that correct?

Mr. Rempel: I am not familiar with them.

Mr. Wappel: In that pink sheet, under clause 2(1), "regulation", it is stated that one of the objectives of the proposed act is to expedite the regulatory process by reducing the number of documents subject to it. Does that sound familiar?

Mr. Rempel: Yes, although I am not quite sure what its source is.

Mr. Wappel: Is it something you would identify with as a witness in this committee, namely, that one of the objectives of the proposed act is to expedite the regulatory process by reducing the number of documents subject to it?

Mr. Rempel: Whether or not I identify with it is neither here nor there.

Mr. Wappel: You are here representing the Department of Justice, are you not?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: I am not interested in your personal opinion; I am interested in your opinion as a representative of the Department of Justice who is here, presumably, to tell us what the department believes.

Mr. Rempel: Yes, that is one of the purposes of the bill.

Mr. Wappel: How does it expedite the regulatory process? Why is it a given that, by reducing the number of documents subject to the regulatory process, it somehow expedites the regulatory process? Why does "B" follow "A", in your view?

Mr. Rempel: As I was explaining in answer to an earlier question, there are at least two areas in which the regulatory process can create delays and inefficiencies. One is in the

M. Rempel: L'aspect de la question sur lequel je m'interroge est le caractère général de ce genre de demande.

M. Wappel: C'est pour cela que j'ai posé la question.

M. Rempel: Je me demande dans quelle mesure une demande ne devrait pas être plus précise.

M. Wappel: Je peux vous dire que cela n'arriverait jamais. Aucun ministère ne me fournirait ce genre de renseignement. Je suis un simple citoyen. J'ignore s'il est question de machines à plumer les poulets, de machines à écailler le saumon ou de la fabrication de bois de caribou ou de tous ces autres règlements insensés que nous avons vus au comité depuis huit ans. Comment le saurais-je?

Pourquoi le paragraphe 4(1) ne dit-il pas simplement: «Le processus réglementaire s'applique à tout règlement pris en vertu d'une disposition habilitante»?

M. Rempel: J'ai essayé de répondre à cette question.

M. Wappel: Vous avez essayé. Je n'ai pas obtenu de réponse, car sans vouloir vous insulter, c'est une façon de tourner autour du pot. Je voudrais savoir pourquoi.

Je crois que les feuilles roses qui ont été distribuées émanent du ministère de la Justice. Est-ce exact?

M. Rempel: Je ne suis pas au courant.

M. Wappel: Sur cette feuille rose, pour ce qui est du paragraphe 2(1), «règlement», il est dit qu'un des objectifs du projet de loi est d'accélérer le processus réglementaire en réduisant le nombre de textes qui y sont assujettis. Cela vous rappelle quelque chose?

M. Rempel: Oui, même si je ne sais pas exactement d'où cela émane.

M. Wappel: En tant que témoin, convenez-vous qu'un des objectifs du projet de loi est d'accélérer le processus réglementaire en réduisant le nombre de textes qui y sont assujettis?

M. Rempel: Mon opinion personnelle n'y change rien.

M. Wappel: Vous êtes ici pour représenter le ministère de la Justice, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Je ne m'intéresse pas à votre opinion personnelle; je m'intéresse à votre opinion en tant que représentant du ministère de la Justice qui, en principe, est ici pour nous dire ce que pense le ministère.

M. Rempel: Oui, c'est l'un des buts du projet de loi.

M. Wappel: En quoi cela accélère-t-il le processus réglementaire? Pourquoi considère-t-on qu'en réduisant le nombre de textes assujettis au processus réglementaire, on accélère ce dernier? Sur quoi se fonde ce raisonnement?

M. Rempel: Comme je l'ai expliqué en réponse à une question précédente, il y a au moins deux domaines dans lesquels le processus réglementaire peut causer des retards et des lenteurs. Il

examination which is required by the Department of Justice before a regulation can be passed.

Mr. Wappel: That is not a function of the regulation, that is a function of the staffing of the department, is it not?

Mr. Rempel: Yes and no. Let me give you an example; perhaps that is the best thing to do. One set of regulations that are exempt at the present time from the regulatory process under the Statutory Instruments Act are the fishing variation orders. These are the orders that open and close the fishing season in various areas, and there are very many of them. They can be applicable to a specific lake or a specific area of a river or to a specific species of fish, and the content of the order can be as little as, "The fishing season is now open," or, "The fishing season is now closed." The fishing season for some kinds of fish is very short; in fact, I believe in some cases it can be a matter of hours. Therefore, it is simply inefficient to require that the Department of Justice examine these regulations before they are made, and that they be published in the *Canada Gazette*.

Mr. Wappel: Did you not say they are already exempt?

Mr. Rempel: Yes, they are.

Mr. Wappel: How is that a valid example? Give me an example of something that is not exempt that is somehow going to be expedited.

Mr. Rempel: Your question is what is it that cannot be exempted under the present Statutory Instruments Act but is or could be under Bill C-25?

Mr. Wappel: No. The proposition is that this bill is going to expedite the regulatory process by reducing the number of documents subject to it. You said that there might be some savings, and I want to know what the expediting is. Obviously, if you are saying the fewer the regulations, the faster they will go through, that is presumably quite true. You could expedite the process by eliminating all regulations, and there would be no problems, except for the citizens of Canada.

Mr. Rempel: Are you asking how a regulation will be expedited that does in fact go through the process after Bill C-25?

Mr. Wappel: No. I am asking how is it that Bill C-25 is going to expedite the regulatory process. That is what I am asking. The answer, I am told, is that it is because it will reduce the number of documents subject to it; right?

Mr. Rempel: I am just trying to find the particular reference. It says that it expedites the process by reducing the number of documents subject to it; I believe what that is meant to say is that it will reduce the cost of the process and it will allow —

Mr. Wappel: Can we keep your train of thought, please? It will reduce the cost of the process, because it will not have to be published in the *Canada Gazette*; right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: But it does not have to be published in the *Canada Gazette*, according to you, under clause 10(3).

Mr. Rempel: I see your point, yes.

s'agit notamment de l'examen auquel le ministère de la Justice doit se livrer avant qu'un règlement ne puisse être pris.

M. Wappel: Cela ne dépend pas du règlement, mais du personnel du ministère, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui et non. Je vais vous donner un exemple. C'est peut-être la meilleure chose à faire. Une série de règlements qui sont actuellement exemptés du processus réglementaire sous le régime de la Loi sur les textes réglementaires sont les arrêtés qui ouvrent et ferment la saison de pêche dans diverses régions. Ils sont nombreux. Ils peuvent s'appliquer à un lac, à une zone précise d'une rivière ou à une espèce particulière de poisson et le texte de l'arrêté peut se limiter à dire: «La saison de pêche est maintenant ouverte» ou «La saison de pêche est maintenant fermée». Pour certaines espèces de poisson, la saison de pêche est très courte; en fait, je crois que, dans certains cas, elle dure seulement quelques heures. Il est donc inefficace d'exiger que le ministère de la Justice examine ces règlements avant qu'ils ne soient pris et qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada*.

M. Wappel: Avez-vous dit qu'ils étaient déjà exemptés?

M. Rempel: Oui, ils le sont.

M. Wappel: En quoi est-ce un bon exemple? Pouvez-vous me donner un exemple de règlement qui n'est pas exempté et que l'on va accélérer?

M. Rempel: Vous voulez savoir ce qui ne peut pas être exempté sous le régime de la Loi sur les textes réglementaires, mais qui l'est ou qui pourrait l'être en vertu du projet de loi C-25?

M. Wappel: Non. On nous dit que ce projet de loi va accélérer le processus réglementaire en réduisant le nombre de textes qui y seront assujettis. Vous dites que des économies pourraient être réalisées, mais je voudrais savoir ce qui sera accéléré. Bien entendu, si vous dites que, moins il y a de règlements, plus vite ils seront appliqués, c'est sans doute vrai. Vous pourriez accélérer le processus en éliminant tous les règlements et il n'y aurait pas de problème, sauf pour les citoyens du Canada.

M. Rempel: Demandez-vous comment on accélérera un règlement qui sera assujéti au processus une fois le projet de loi C-25 adopté?

M. Wappel: Non. Je vous demande comment il se fait que le projet de loi C-25 va accélérer le processus réglementaire. Voilà ce que je demande. La réponse, me dit-on, est qu'il réduira le nombre de textes qui y seront assujettis, n'est-ce pas?

M. Rempel: J'essaie seulement de trouver le passage en question. Il est dit que le projet de loi accélère le processus en réduisant le nombre de textes qui y sont assujettis; cela veut dire, je crois, que le coût du processus diminuera et que...

M. Wappel: Pourrions-nous rester dans la même ligne de pensées? Le coût du processus diminuera parce qu'il ne sera pas nécessaire de publier le règlement dans la *Gazette du Canada*, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Mais il n'est pas nécessaire de le publier dans la *Gazette du Canada*, selon vous, en vertu du paragraphe 10(3).

M. Rempel: Je vois ce que vous voulez dire, en effet.

Mr. Wappel: Theoretically, it could be published on the Internet and everyone could have access to it through their computers or via the libraries. We would not have to cut down a tree and yet the thing could still be published via computer. It has to be drafted, someone has to actually type it in somewhere, look at it, and do a spell check so it can then be disseminated across the land via the computer network, and we would not have to publish it in the *Canada Gazette*, according to you, because the Clerk of the Privy Council could say, under clause 10(3), that "We are going to publish it not in the *Canada Gazette*, Part II, but by a computer network." Right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: So there are no savings.

Mr. Rempel: There are different classes of cases. There are some cases in which the whole panoply of the process — that is examination, registration and publication — is not necessary in the particular case.

Mr. Wappel: Why?

Mr. Rempel: There are other cases, for instance, where there may be a good reason for examination and registration, but there may be reasons to publish in a manner that is different from publication in the *Canada Gazette*, and so it is the purpose of the bill to provide flexibility so that there are different routes that can be taken as different circumstances make it appropriate.

Mr. Wappel: As I understand it, the regulatory process works as follows. Someone says we need a regulation under a statute. People are paid to do this. You have a statute. It is a skeleton. You have to put some flesh on it, or sinew, and that is the regulations. Someone is doing that. They have to sit down and they have to draft the regulations. Will this bill expedite that process, the actual physical, sitting down and drafting of regulations?

Mr. Rempel: Not that I could say.

Mr. Wappel: Of course not, because someone physically has to do it. Then someone, presumably a supervisor, has to check that work; right?

Mr. Rempel: Perhaps. That is something that —

Mr. Wappel: Would this bill expedite that process?

Mr. Rempel: No.

Mr. Wappel: What is the next step?

Mr. Rempel: There are administrative requirements imposed by Treasury Board having to do with prepublication and regulatory impact statements.

Mr. Wappel: Would this bill expedite the regulatory impact statement?

Mr. Rempel: No. It does not affect those requirements.

Mr. Wappel: Would this bill expedite prepublication requirements?

M. Wappel: En principe, ce règlement pourrait être publié sur Internet et tout le monde pourrait y avoir accès au moyen de son ordinateur ou par l'entremise des bibliothèques. Vous n'auriez pas à couper un arbre, et vous pourriez quand même publier le règlement par ordinateur. Il doit être rédigé, quelqu'un doit le dactylographier quelque part, l'examiner et en vérifier l'orthographe afin qu'il puisse être diffusé, d'un bout à l'autre du pays, par le réseau informatique. Il ne serait pas nécessaire de le publier dans la *Gazette du Canada*, selon vous, parce que le greffier du Conseil privé pourrait dire, en vertu du paragraphe 10(3), que «nous allons le publier non pas dans la *Gazette du Canada*, Partie II, mais dans le réseau informatique». C'est exact?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Il n'y a donc pas d'économies.

M. Rempel: Les circonstances diffèrent. Dans certains cas, il n'est pas nécessaire d'enclencher tout le processus, c'est-à-dire l'examen, l'enregistrement et la publication.

M. Wappel: Pourquoi?

M. Rempel: Il y a d'autres cas où l'on peut avoir une bonne raison de procéder à l'examen et à l'enregistrement, mais où il vaut mieux publier le règlement autrement que dans la *Gazette du Canada*. Le projet de loi vise donc à offrir une certaine souplesse afin que l'on puisse suivre des voies différentes lorsque les circonstances le justifient.

M. Wappel: Si j'ai bien compris, le processus réglementaire fonctionne de la façon suivante. Quelqu'un dit que nous avons besoin d'un règlement pour l'application d'une loi. Des gens sont payés pour cela. Vous avez une loi qui vous sert de trame. Vous devez y tisser la chaîne, laquelle est constituée des règlements. Quelqu'un se charge de ce travail. Il faut rédiger les règlements. Ce projet de loi va-t-il accélérer ce processus, la rédaction proprement dite des règlements?

M. Rempel: Je ne crois pas.

M. Wappel: Bien sûr que non, car quelqu'un va devoir faire ce travail. Quelqu'un d'autre, en principe un superviseur, va ensuite devoir vérifier ce travail, n'est-ce pas?

M. Rempel: Peut-être. C'est une chose que0...

M. Wappel: Le projet de loi va-t-il accélérer ce processus?

M. Rempel: Non.

M. Wappel: Quelle est l'étape suivante?

M. Rempel: Le Conseil du Trésor impose des exigences administratives concernant la publication préalable et la déclaration d'impact de la réglementation.

M. Wappel: Le projet de loi va-t-il accélérer la déclaration d'impact de la réglementation?

M. Rempel: Non. Il ne change rien à ces exigences.

M. Wappel: Le projet de loi va-t-il accélérer la publication préalable?

Mr. Rempel: No. This bill does not deal with prepublication, except to one small extent: If the regulation is ultimately made in the same form as it is prepublished, then you can avoid the requirement to publish it a second time.

Mr. Wappel: So far, this bill has not done a thing to expedite the regulatory process, and we are at the prepublication stage. Would you agree with me?

Mr. Rempel: That is the nature of the questioning.

Mr. Wappel: Would you agree with me?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Then we go from prepublication to publication; right?

Mr. Rempel: Not directly.

Mr. Wappel: Where do we go from there?

Mr. Rempel: First, there would be examination by the Department of Justice of the regulation before it is made in order to help ensure that it is clearly written and that it is authorized by its enabling provision; and there is perhaps one other criterion I am forgetting at the moment.

Mr. Wappel: Would that process of the Justice Department's examining the regulation be expedited by this bill?

Mr. Rempel: It would to some extent. I would not want to exaggerate that, but the language used in this bill is somewhat clearer on that requirement and states the requirement somewhat differently from the way it is in the Statutory Instruments Act. This matter is in some ways of more interest between departments of government and the Department of Justice than it is perhaps to others, but there are some improvements to the language there and to the relationship between the departments and the Department of Justice that may allow for some improvements.

There are also some administrative improvements that are being undertaken alongside the statutory amendments that will improve the examination function to some extent.

Mr. Wappel: Could that not be done without this bill, sir?

Mr. Rempel: The statutory language is being changed in a way, it is hoped, that expresses the relationship between the Department of Justice and the enacting department in a better way.

Mr. Wappel: Where is that in the bill?

Mr. Rempel: Again, I do not want to exaggerate the importance of that.

Mr. Wappel: I do not want you to. Where is it in the bill?

Mr. Rempel: I am just looking it up. It is in clause 7:

7. (1) The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to assist the regulatory authority in fulfilling its responsibilities under subsection 6(1).

Mr. Wappel: Is that a statement of the current practice?

Mr. Rempel: No, it is not quite. This is where some of the differences come in. Subsection 3(2) of the current Statutory Instruments Act states:

M. Rempel: Non. Il ne porte pas sur la publication préalable, sauf pour un détail. Si le règlement est finalement pris sous la même forme que celle sous laquelle il a été publié, il n'est pas nécessaire de le publier une deuxième fois.

M. Wappel: Jusqu'ici, ce projet de loi n'a rien fait pour accélérer le processus réglementaire et nous en sommes à l'étape de la publication préalable. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Rempel: C'est dû à la nature des questions.

M. Wappel: Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Nous passons ensuite de la publication préalable à la publication, n'est-ce pas?

M. Rempel: Pas directement.

M. Wappel: Quelle est l'étape suivante?

M. Rempel: D'abord, le ministère de la Justice examine le règlement avant qu'il ne soit pris pour s'assurer qu'il est clairement rédigé et qu'il est autorisé par la disposition habilitante; il y a peut-être un autre critère dont je ne me souviens pas pour l'instant.

M. Wappel: L'examen du règlement par le ministère de la Justice sera-t-il accéléré par ce projet de loi?

M. Rempel: Dans une certaine mesure. Sans vouloir exagérer, le libellé du projet de loi est un peu plus clair à ce sujet et il énonce cette exigence de façon légèrement différente que dans la Loi sur les textes réglementaires. Cela se rapporte surtout aux relations entre le ministère de la Justice et les autres ministères, mais il y a là quelques améliorations sur le plan du libellé et des relations entre les ministères et le ministère de la Justice.

Il y a aussi certaines améliorations administratives qui sont apportées, en plus des modifications qui amélioreront l'examen dans une certaine mesure.

M. Wappel: Ne pourrait-on pas le faire sans ce projet de loi?

M. Rempel: Le libellé est modifié de façon à mieux exprimer le lien entre le ministère de la Justice et le ministère qui prend le règlement.

M. Wappel: Où est-ce dans le projet de loi?

M. Rempel: Là encore, je ne veux pas exagérer l'importance de ces détails.

M. Wappel: Je ne veux pas que vous le fassiez. Où est-ce dans le projet de loi?

M. Rempel: Je cherche l'endroit. C'est à l'article 7:

7(1) Le Sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de permettre à l'autorité réglementante de s'acquitter de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1).

M. Wappel: C'est cela ce qui se passe actuellement?

M. Rempel: Non, pas tout à fait. C'est là qu'il y a certaines différences. Le paragraphe 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires porte ceci:

On receipt by the Clerk of the Privy Council of copies of a proposed regulation pursuant to subsection (1), the Clerk of the Privy Council, in consultation with the Deputy Minister of Justice, shall examine the proposed regulation...

Mr. Wappel: The point being, sir, that someone already is doing what clause 7(1) says; so you are just nailing down who it is. It is no longer "the Clerk in consultation with"; it is "the Deputy Minister of Justice".

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: That is already being done; so how does this expedite the process?

Mr. Rempel: I do not want to say this is a huge change, but under the current act, copies must be forwarded to the Clerk of the Privy Council, who does a review in concert with the Deputy Minister of Justice, and then there are other steps.

The essence is contained in the proposed new section 7, but we have cut down the number of steps. That will provide for some efficiency, but again I do not want to exaggerate.

Mr. Wappel: That is fair. I appreciate your candour.

The Department of Justice has looked at the regulation and it seems like it is okay; they have dotted a few "i"s and crossed a few "t"s and it is ready to go. What is the next step?

Mr. Rempel: There would then be the actual making of the regulation. Whoever is making it would have to officially sign it.

Mr. Wappel: Someone makes the regulation and, if they call it a regulation, it is subject to the regulatory process.

Mr. Rempel: No.

Mr. Wappel: If they do not call it a regulation, it is not.

Mr. Rempel: It is not the person who makes the regulation who has that authority; it is Parliament.

Mr. Wappel: I quite understand. It is the Governor in Council. That is not Parliament; that is the Cabinet that has the authority. Parliament has given cabinet the authority. If they call it a regulation, then it is subject to the regulatory process. If they do not call it a regulation, then it is not, in most cases, right, according to the magic formula?

In other words, if you use the word "regulation", it is subject to the regulatory process. If you do not use the word, it is not. Therein, I would suggest, comes the expediting. The more things you take out from the regulatory process, the less regulatory process there is. In theory, you are expediting the process, because there is less work for people to do.

Mr. Rempel: No. the analysis in terms of the magic words is an analysis of the enabling provision by which Parliament has authorized the regulations to be made.

There is nothing that the person making the regulation can do at the time of making the regulation that will affect the magic word analysis.

Mr. Wappel: I am not being clear. Suppose the magic words are not used in the enabling legislation.

Mr. Rempel: Right.

À la réception du projet de règlement, le Greffier du Conseil privé procède, du texte d'un projet de règlement, en consultation avec le Sous-ministre de la Justice, à l'examen des points suivants [...]

M. Wappel: Le fait est, monsieur, que quelqu'un fait déjà ce que demande le paragraphe 7(1); par conséquent, vous vous contentez de préciser de qui il s'agit. Ce n'est plus le greffier qui consulte quelqu'un d'autre. C'est le sous-ministre de la Justice.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: C'est déjà fait; dans ce cas, en quoi cela accélère-t-il le processus?

M. Rempel: Je ne veux pas dire que ce soit un changement énorme, mais en vertu de la loi actuelle, la copie du texte doit être envoyée au greffier du Conseil privé, qui l'examine de concert avec le sous-ministre de la Justice, et il y a ensuite d'autres étapes.

L'essentiel est contenu dans le nouvel article 7, mais nous avons réduit le nombre d'étapes. Cela va rendre le processus plus efficace, mais là encore, je ne voudrais pas exagérer.

M. Wappel: J'apprécie votre franchise.

Le ministère de la Justice examine le règlement et il semble être acceptable; il met quelques points sur les «i» et le texte est prêt. Quelle est l'étape suivante?

M. Rempel: Il s'agit de prendre le règlement à proprement parler. Celui qui le prend doit le signer officiellement.

M. Wappel: Quelqu'un prend le règlement et, s'il est désigné comme règlement, il est assujéti au processus réglementaire.

M. Rempel: Non.

M. Wappel: S'il n'est pas désigné comme règlement, il ne l'est pas.

M. Rempel: Ce n'est pas la personne qui prend le règlement qui a ce pouvoir; c'est le Parlement.

M. Wappel: Je comprends. C'est le gouverneur en conseil. Ce n'est pas le Parlement; c'est le Cabinet qui a ce pouvoir. Le Parlement a confié ce pouvoir au Cabinet. Si ce dernier considère qu'il s'agit d'un règlement, le texte est assujéti au processus réglementaire. Dans le cas contraire, il ne l'est pas, la plupart du temps, selon la formule magique, n'est-ce pas?

Autrement dit, si vous utilisez le mot «règlement», le processus réglementaire s'applique. Sinon, il ne s'applique pas. C'est là, selon moi, que les choses s'accélèrent. Plus vous soustrayez de textes au processus réglementaire, moins le processus réglementaire est long. En principe, vous l'accélérez parce qu'il y a moins de travail à faire.

M. Rempel: Non. Pour ce qui est de la formule magique, il s'agit d'analyser la disposition habilitante par laquelle le Parlement a autorisé la prise de règlements.

Celui qui prend le règlement ne peut rien faire qui influera sur l'analyse de la formule magique.

M. Wappel: Je ne comprends pas très bien. Supposons que la formule magique ne soit pas utilisée dans la loi habilitante.

M. Rempel: D'accord.

Mr. Wappel: That would mean that all of this process that we have just talked about would not be subject to the regulatory process. It would still all have to be done, because that is the nature of doing the regulation. However, once it is done, it is not subject to the regulatory process. That is what this bill would do if the enabling legislation does not use the magic words, right?

Mr. Rempel: The examination requirement by the Department of Justice is part of this process, and that would be affected by the magic words. However, you are right that, even if the magic words are not there, someone still has to draft the regulation. It still has to be approved within the government in the ordinary course of events.

Mr. Wappel: It seems to me that the way to reduce the workload is to reduce the number of documents subject to the regulatory process. In other words, what is the reason for expediting the regulatory process? Is it somehow slow? Is that the reason?

Mr. Rempel: It can be.

Mr. Wappel: However, it is not slow because of the regulation. It is slow because of the people working on it, of the various steps that have to be gone through before it is made a regulation. That still happens, and will happen if we pass this bill.

None of those steps you have described, or very few of them, will be eliminated if this bill passes. The only thing that will be eliminated, potentially, is the right of the public to look at the regulation, because it is not called a regulation; is that not right?

Mr. Rempel: Subject to some of the difficulties of knowing about the regulation that you have identified, the public still would have a right to look at the regulation.

Mr. Wappel: If if they knew there was a regulation.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: They would not know there was a regulation, because it is not published and it is not in the regulatory process. It is out of the loop. It is ephemeral.

Mr. Rempel: To the extent that someone is affected by the regulation, they will come to know of it in some way. To the extent that government wishes to use the regulation, it does have to make it available to people.

Another point that is worth making is that with respect to regulations not subject to the process — and I will use the example of the fishing variation orders again — it is not as though those are secret. If the fishing season is going to be opened for a particular lake or closed for a particular lake, that is announced in the appropriate way.

The fact that a certain regulation is not subject to a requirement to be published under Bill C-25 or the Statutory Instruments Act, does not mean that it is necessarily going to be a secret regulation.

Mr. Wappel: Suppose the legislation says the Governor in Council may regulate the trade in endangered species. Is that regulation subject to the regulatory process?

M. Wappel: Cela veut dire que toutes les étapes dont nous venons de parler seront soustraites au processus réglementaire. Elles doivent quand même toutes avoir lieu, car c'est ce qu'exige la prise d'un règlement. Cependant, quand c'est fait, le texte n'est pas assujéti au processus réglementaire. Tel sera bien l'effet du projet de loi si la loi habilitante n'emploie pas la formule magique?

M. Rempel: L'examen auquel le ministère de la Justice doit se livrer fait partie de ce processus et la formule magique n'y changera rien. Cependant, vous avez raison de dire que, même si la formule magique n'est pas là, quelqu'un va devoir rédiger le règlement. Le règlement devra quand même être approuvé au sein du gouvernement, dans le cadre de la procédure habituelle.

M. Wappel: J'ai l'impression que pour réduire la charge de travail, il faut réduire le nombre de textes soumis au processus réglementaire. Autrement dit, quelle est la raison d'accélérer le processus réglementaire? Est-il lent? Est-ce la raison?

M. Rempel: Il peut l'être.

M. Wappel: Néanmoins, il n'est pas lent à cause des règlements. S'il est lent, c'est à cause des gens qui y travaillent, des diverses étapes à franchir avant que le règlement ne soit pris. Cela continuera si nous adoptons ce projet de loi.

Aucune des étapes que vous avez décrites, ou pratiquement aucune, ne sera éliminée si ce projet de loi est adopté. La seule chose qui peut être éliminée est le droit du public d'examiner le règlement, parce qu'il ne sera pas désigné comme tel, n'est-ce pas?

M. Rempel: À part les difficultés que vous avez mentionnées pour prendre connaissance du règlement, le public aura toujours le droit de l'examiner.

M. Wappel: S'il sait qu'il y a un règlement.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Il ne saura pas qu'il y a un règlement, parce que ce dernier n'est pas publié et n'est pas assujéti au processus réglementaire. C'est quelque chose d'éphémère.

M. Rempel: Si une personne est visée par ce règlement, elle en entendra parler d'une façon ou d'une autre. Dans la mesure où le gouvernement souhaite appliquer le règlement en question, il le fera connaître aux gens.

Je dois également souligner qu'à l'égard des règlements qui ne sont pas assujéti au processus — et je prendrai de nouveau l'exemple des décrets sur l'ouverture et la fermeture de la pêche —, ces règlements n'ont rien de secret. Si la saison de pêche doit être ouverte ou fermée dans un lac, c'est annoncé.

Le fait qu'un règlement n'ait pas à être publié en vertu du projet de loi C-25 ou de la Loi sur les textes réglementaires ne veut pas dire qu'il restera secret.

M. Wappel: Supposons que la loi autorise le gouverneur en conseil à réglementer le commerce des espèces en péril. Ce règlement sera-t-il assujéti au processus réglementaire?

Mr. Rempel: That is something that I actually looked at this morning, because it relates to one of the written questions that we were given. There are a few examples in the statutes of the use of the word "regulate". However, those are not provisions in our statutes that give the power to make regulations. For instance — and I may get the specific example wrong because I am simply working from memory at this point — there is a section that gives the CRTC the power to regulate broadcasting in Canada. That does not give them the power to make delegated legislation; there are, however, other sections that specifically give them the power to make delegated legislation.

There are also many examples of Parliament's giving someone the power to make regulations, and then the subject-matter is expressed as regulating some subject matter or other. Those, of course, would be regulations because it says "regulations" at the beginning. However, when you look at the drafting practice for the statutes of Canada there is no provision that says the Governor in Council may regulate transportation in a way that gives the power to make delegated legislation. That is not the way Parliament drafts things.

Mr. Wappel: That is not the way it works now. However, if a particular Governor in Council instructs the Department of Justice to pass something that is not going to be subject to the regulatory process, then you draft the wording; you will do it.

Mr. Rempel: In fact, the drafting instructions that the Department of Justice drafters have are precisely the opposite; if something is going to be a regulation, then it must have the appropriate words.

Mr. Wappel: You did not hear what I said. If the Governor in Council instructs the Department of Justice to draft something so that it is not subject to the regulatory process, you will do it.

Mr. Rempel: It could be done, but that is not something that is purely the outcome of the wording of Bill C-25. Even at the moment, there are occasions on which Parliament will give a power to make regulations and will explicitly say that the regulation is not subject to the Statutory Instruments Act.

The fact that some regulations are not subject to the regulatory process is not something new or radical. It is part of the balance.

Mr. Wappel: If it says that it is not subject to the Statutory Instruments Act, that is clear. However, when you are fooling around with legal technicalities and the legal meaning of a word in the administrative texts that 99.9 per cent of the Canadian population does not have a clue about, except maybe the odd administrative lawyer or author, it would be very easy for a department to suggest that the concluding section not be, "The Governor in Council may, by regulation, do (a), (b) or (c)," but to say that "The Governor in Council may regulate" and so on. They would exempt themselves by using the right words. They would exempt themselves from the regulatory process. That is one of the effects of Bill C-25.

Mr. Rempel: Well, I must say that the possibility you raise is just as much a possibility under the Statutory Instruments Act, which has been in effect for some 20 to 25 years, as it is under

M. Rempel: C'est une question que j'ai examinée ce matin, parce qu'elle se rapporte à l'une des questions que nous avons reçues par écrit. Il y a quelques exemples, dans les lois, de l'emploi du mot «réglementer». Cependant, ces dispositions ne confèrent pas le pouvoir de prendre des règlements. Par exemple — et ce n'est peut-être pas le bon exemple, car ma mémoire est peut-être défaillante — un article confère au CRTC le pouvoir de réglementer la radiodiffusion au Canada. Cela ne lui confère pas pour autant le pouvoir de prendre des règlements; il y a toutefois d'autres articles qui l'y autorisent expressément.

Il y a aussi de nombreux cas où le Parlement confère à quelqu'un le pouvoir de prendre des règlements et où le libellé parle de réglementer telle ou telle question. Il s'agit certainement de règlements parce que le mot «règlement» est indiqué au début. Mais si vous examinez les règles de rédaction pour les lois du Canada, vous ne pouvez pas simplement dire que le gouverneur en conseil peut réglementer pour conférer le pouvoir de prendre des règlements. Ce n'est pas ainsi que le Parlement rédige les lois.

M. Wappel: Ce n'est pas ainsi que cela se passe. Cependant, si un gouverneur en conseil ordonne au ministère de la Justice d'adopter un texte qui ne sera pas assujéti au processus réglementaire, vous allez vous charger de sa rédaction.

M. Rempel: Les instructions données aux rédacteurs du ministère de la Justice disent précisément le contraire; si un texte doit être un règlement, il doit contenir les mots appropriés.

M. Wappel: Vous n'avez pas compris ce que j'ai dit. Si le gouverneur en conseil ordonne au ministère de la Justice de rédiger un texte de façon à ce qu'il ne soit pas assujéti au processus réglementaire, vous le ferez.

M. Rempel: C'est possible, mais ce ne sera pas uniquement le résultat du libellé du projet de loi C-25. Même à l'heure actuelle, il arrive que le Parlement confère le pouvoir de prendre des règlements en disant expressément que ce règlement n'est pas assujéti à la Loi sur les textes réglementaires.

Le fait que certains règlements ne soient pas assujétis au processus réglementaire n'a rien de nouveau ou de radical. Cela fait partie d'un tout.

M. Wappel: S'il est stipulé qu'un texte n'est pas assujéti à la Loi sur les textes réglementaires, c'est clair. Cependant, si vous profitez de subtilités juridiques et de la signification juridique d'un mot contenu dans des textes administratifs dont 99,9 p. 100 des Canadiens ignorent totalement l'existence, à part, peut-être, un avocat ou un auteur de textes administratifs, un ministère pourra très facilement indiquer dans le texte non pas: «Le gouverneur en conseil peut, par règlement, faire ceci ou cela», mais «Le gouverneur en conseil peut réglementer», et cetera. Il s'exemptera en utilisant les bons mots. Il s'exemptera du processus réglementaire. C'est une des conséquences du projet de loi C-25.

M. Rempel: Je dirais que la possibilité que vous évoquez existe autant avec la Loi sur les textes réglementaires, qui est en vigueur depuis 20 ou 25 ans, qu'avec le projet de loi C-25. Quant à savoir

Bill C-25. On this question of the wording and the supposition that departments might use the wording in order to get out from under the requirements of the Statutory Instruments Act in sort of a tricky manner, one will find, if one looks into the matter, that that has not happened and that there is no reason to expect that it will happen in the future.

Mr. Wappel: That is not my experience.

Mr. Bernier: I have one quick clarification for Mr. Rempel. You said a number of times that the magic formula is retained here in Bill C-25 so as not to disturb the status quo. In answering Mr. Wappel, you have also said, at least three or four times, that the practice of the Department of Justice is that, when the power to make regulations is conferred, a magic formula is always used. That is the practice.

If that is the practice, then what would it change to remove the magic formula requirement? If that is true, then one would say that all legislative powers conferred by the statutes of Canada always have a magic formula in any event. Thus, removing the requirement from section 4(1) does not add to the class in section 2(1) to the definition of "regulation". There is nothing left outside the magic formula enabling clauses, according to you.

Mr. Rempel: I see your point. However, there is both a substantive and a procedural aspect to the matter, if I can characterize it that way, even if the practice of the Department of Justice has been to draft in such a way that, where power to make regulations is given, the appropriate words are used. If we were to get rid of that requirement for magic words, and even if we have followed that practice for well over the last 25 years, that would still open up to doubt, uncertainty, question, court cases, et cetera, all of the other provisions with respect to which we have not used the magic words.

Mr. Bernier: Why would that open it up to doubt? And what doubt?

Mr. Rempel: Where those words were not used, it would now be possible to argue that those things were regulations. Even if we had been right all along, it would still open up all that area.

Mr. Bernier: What about transitional provisions? That can be managed easily through transitional provisions, can it not, in the same way that the change in status from the 1950 Regulations Act to the 1972 Statutory Instruments Act was managed through transitional provisions? In that case, a year was given to register anything now subject to registration not previously registered. Other transitional mechanisms can be put in place.

Mr. Rempel: Even that would open up a wide subject of inquiry, in the sense that the need to register those things — and there would be very few of them — would mean that a huge number of instruments would have to be examined.

Mr. Bernier: You say there are very few of them, and then you say there is a huge number of them.

si les ministères pourraient se servir du libellé pour se soustraire indûment aux exigences de la Loi sur les textes réglementaires, si vous examinez la question, vous verrez que cela ne s'est pas produit et qu'il n'y a aucune raison pour que cela se produise à l'avenir.

M. Wappel: Ce n'est pas ce que j'ai constaté.

M. Bernier: Je voudrais apporter rapidement un éclaircissement à M. Rempel. Vous avez dit plusieurs fois que la formule magique était maintenue dans le projet de loi C-25 afin de ne pas changer le statu quo. En réponse à M. Wappel, vous avez dit également, au moins trois ou quatre fois, que le ministère de la Justice avait l'habitude de toujours utiliser la formule magique lorsque le pouvoir de prendre des règlements était conféré. Tel est l'usage.

Si tel est l'usage, qu'est-ce qui changerait si la formule magique n'avait plus à être utilisée? Si c'est vrai, tous les pouvoirs législatifs qui sont conférés par les lois du Canada comportent toujours une formule magique, de toute façon. Par conséquent, le fait d'enlever cette exigence de l'article 4(1) n'ajoute rien à la définition de «règlement» donnée au paragraphe 2(1). Il ne reste rien, selon vous, en dehors des dispositions habilitantes employant la formule magique.

M. Rempel: Je vois ce que vous voulez dire. Néanmoins, il faut tenir compte tant du fond que de la procédure, si je peux m'exprimer ainsi, même si le ministère de la Justice a pour habitude de rédiger les textes en utilisant les mots voulus lorsque le Parlement investit quelqu'un du pouvoir de prendre des règlements. Si nous nous débarrassons de cette exigence, même si nous avons procédé de cette façon depuis plus de 25 ans, cela créerait des doutes, des incertitudes, des questions, des contestations judiciaires, et cetera, à l'égard de toutes les autres dispositions pour lesquelles nous n'avons pas utilisé la formule magique.

M. Bernier: Pourquoi y aurait-il des doutes? Quels doutes?

M. Rempel: Si ces mots n'ont pas été utilisés, on pourrait faire valoir que les textes en question sont des règlements. Même si nous avons eu raison depuis le départ, cela ouvrirait la porte à des contestations.

M. Bernier: Et les dispositions transitoires? Ne peut-on pas régler facilement le problème au moyen de dispositions transitoires, comme on l'a fait pour passer de la Loi sur les règlements de 1950 à la Loi sur les textes réglementaires de 1972? Dans ce cas, on a accordé un an pour enregistrer tout ce qui devait l'être désormais et qui ne l'était pas. D'autres mécanismes de transition peuvent être mis en place.

M. Rempel: Même cela prêterait à contestation en ce sens que la nécessité d'enregistrer ces textes — même s'ils sont très peu nombreux —, obligerait à examiner un très grand nombre de textes.

M. Bernier: Vous dites qu'il y en a très peu et ensuite qu'il y en a un très grand nombre.

Mr. Rempel: The universe is very large. The number of things that would meet the definition of regulations that do not have the magic words is very small. However, the universe out of which you would have to find those things is large. It is a needle. You have to go looking for the needle in the haystack. The fact that it is only a needle and it is very small does not make it any less onerous to search the whole haystack, to use that analogy.

Mr. Bernier: Outside magic formula enabling clauses, is the Department of Justice not aware of how many enabling provisions exist in the statutes of Canada?

Mr. Rempel: There are —

Mr. Bernier: Presumably, you are using those powers. Surely, departments can be canvassed as to what are their enabling and law making powers.

Mr. Rempel: Which of them are law making powers is the question that would have to be answered. There are so many powers in the statutes. Every power we consider to be administrative would have to be examined to see whether it is really administrative or legislative. That is a very large universe. It would be a very large undertaking.

Mr. Bernier: Why? You have called them administrative. Surely, it would be a matter of seconds to determine that the power to issue licences is not the power to adopt rule of conduct of general application that has binding legal effect, and so on.

Mr. Rempel: I agree with you. The question of licences would be an easy one; but that is certainly not the only thing that comes up.

Mr. Bernier: At common law there is a difference between administrative documents and legislative documents. Questions such as: "Is this law or is this not law?" are questions the Department of Justice has to answer in any event outside the purposes of the Statutory Instruments Act or the proposed Regulations Act. You have to know what is law that the government administers and what is not law.

Mr. Rempel: All I can say is that I have explained some of the technical considerations that lay behind the policy decision that the government took in introducing the bill in this form. In the end, it was a policy decision of the government whether the present labelling approach in the Statutory Instruments Act should be retained or abandoned.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I have the impression, as do others, I am sure, that what is being proposed here is probably more confusing than the present situation. Along the lines of what Senator Cogger asked concerning the view of various departments in respect of this committee, it almost seems that, if this bill were in effect, it would enable various departments to escape the ambit of this committee, if they were to leave out the magic words.

Mr. Rempel: In the Statutory Instruments Act the mandate of this committee is over statutory instruments. The effect of the magic words in the Statutory Instruments Act applies to statutory

M. Rempel: L'ensemble des textes est très important. Ceux qui correspondraient à la définition de «règlement» et qui ne comportent pas la formule magique sont très peu nombreux. Néanmoins, cela reviendrait à chercher une aiguille dans une meule de foin. Même si ce n'est qu'une aiguille et qu'elle est très petite, il n'en est pas moins difficile de chercher dans toute la meule, pour utiliser cette analogie.

M. Bernier: À part les dispositions habilitantes comportant la formule magique, le ministère de la Justice ne sait-il pas combien de dispositions habilitantes il y a dans les lois du Canada?

M. Rempel: Ce sont...

M. Bernier: Ce sont des pouvoirs que vous utilisez en principe. Vous pourriez certainement faire le tour des ministères pour leur demander quelles sont leurs dispositions habilitantes et leurs pouvoirs législatifs.

M. Rempel: Il faudrait déterminer quels sont les pouvoirs législatifs. Les lois confèrent de nombreux pouvoirs. Il faudrait examiner chaque pouvoir que nous considérons comme un pouvoir administratif afin d'établir si, en réalité, il est administratif ou législatif. Ce serait toute une entreprise.

M. Bernier: Pourquoi? Vous les avez qualifiés d'administratifs. Il suffit certainement de quelques secondes pour établir que le pouvoir d'émettre des permis n'est pas un pouvoir d'adopter des règles de conduite d'application générale ayant un effet juridique exécutoire, par exemple.

M. Rempel: Je suis d'accord avec vous. La question des permis serait facile à résoudre; mais ce n'est pas la seule question qui se poserait.

M. Bernier: La common law fait une différence entre les textes administratifs et les textes législatifs. Le ministère de la Justice doit se demander, de toute façon, si un texte est une loi ou non, peu importe la Loi sur les textes réglementaires ou le projet de loi sur les règlements. Vous devez savoir ce qui constitue une loi que le gouvernement administre et ce qui n'en est pas une.

M. Rempel: Je peux seulement dire que j'ai expliqué certaines des considérations techniques à l'origine de la décision politique que le gouvernement a prise en présentant le projet de loi sous cette forme. En fin de compte, le gouvernement a pris une décision politique quant à savoir s'il fallait conserver ou abandonner la désignation que prévoit actuellement la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Lewis): J'ai l'impression, comme d'autres j'en suis sûr, que ce qu'on propose ici sème sans doute davantage la confusion que la loi actuelle. Suite aux questions posées par le sénateur Cogger quant à ce que les ministères pensent de notre comité, on a pratiquement l'impression que, si ce projet de loi était en vigueur, il permettrait aux ministères d'échapper à l'examen du comité s'ils s'abstenaient d'utiliser la formule magique.

M. Rempel: Selon la Loi sur les textes réglementaires, le mandat du comité porte sur les textes réglementaires. Et c'est sur ces textes que s'exercent les effets de la formule magique, en

instruments. However, the mandate given by Bill C-25, and it is not the only mandate of this committee, is over regulations found in the definition in clause 2(1) of the bill, and it does not include the requirement that those regulations have the magic words. To that extent, the bill does not give that means of avoiding the scrutiny of the committee.

In any event, the question of the magic words is not something new in Bill C-25. It was something that was in the Statutory Instruments Act. One can certainly debate whether it should have been retained or not; but it certainly was not a new item put in for a purpose such as you have described.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Do you know whether the request for this type of bill came from various departments?

Mr. Rempel: You are asking me to cast my mind back a couple of years now.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I was thinking that they were agitated by the efforts of this committee.

Mr. Rempel: I am looking now at a speech given before the Justice and Legal Affairs Committee. The genesis of the bill would be in a couple of places. One source of the impetus for the bill was the 1993 report of the subcommittee on finance entitled, "Regulations and Competitiveness". The other that I could identify is found in some of the difficulties in the technical drafting and complexity of the Statutory Instruments Act that have been noticed over the years. Also, there was the Industry Canada initiative on building a more innovative economy which we have identified as another impetus of the bill.

In a sense, it is clear that there is only one section in the bill that refers to the standing joint committee. The purpose of the various reforms in this bill was not particularly to change anything in the relationship between the standing joint committee and the departments of government.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): You say that the committee's workload will not increase and that it will be able to examine all of the regulations that have been adopted. How will this be possible if the regulations are not published? How will we know that a particular regulation has not been published if we are not even advised that it has been adopted?

As a parliamentarian and member of this committee, I would like to know how this will solve my problem if everything remains a secret and you do not publish any of the regulations, in keeping with the new bill to be passed?

[English]

Mr. Rempel: The vast majority of regulations will continue to be published under Bill C-25, just as they are under the Statutory Instruments Act. With regard to the ones that are not published, when they cause difficulties for members of the public and they raise those difficulties, then your committee may well become aware of them. Your committee may also use various techniques to ask departments to provide copies of things done under specific enabling provisions which are of concern to you.

vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Cependant, le mandat que le projet de loi C-25 confère au comité — et ce n'est pas le seul — porte sur les règlements visés par la définition du paragraphe 2(1) du projet de loi et il n'est pas nécessaire que ces règlements comportent la formule magique. Le projet de loi ne donne donc pas ce moyen d'échapper à l'examen du comité.

De toute façon, la question de la formule magique n'a rien de nouveau. Cela figurait déjà dans la Loi sur les textes réglementaires. Quant à savoir s'il aurait fallu la maintenir ou non, on peut certainement en discuter, mais ce n'est pas quelque chose de nouveau qui a été inséré dans le but que vous avez décrit.

Le coprésident (sénateur Lewis): Savez-vous si certains ministères ont demandé ce genre de projet de loi?

M. Rempel: Vous me demandez de me souvenir d'événements qui datent de deux ans.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je pensais que les efforts du comité les avaient éternisés.

M. Rempel: Je me souviens maintenant d'un discours prononcé devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Le projet de loi a diverses origines. Il y a eu notamment le rapport de 1993 du sous-comité des finances intitulé «La réglementation et la compétitivité». Il y a également certains problèmes constatés au cours des années en ce qui concerne la rédaction technique et la complexité de la Loi sur les textes réglementaires. Il y a eu aussi l'initiative prise par Industrie Canada pour bâtir une économie plus novatrice.

Dans un certain sens, un seul article du projet de loi fait mention du comité mixte permanent. Les diverses réformes qu'apporte ce projet de loi ne visaient pas particulièrement à changer quoi que ce soit dans les relations entre le comité mixte permanent et les ministères du gouvernement.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Lorsque vous dites que notre comité n'aura pas de diminution de charge, en réalité qu'il pourra étudier tous les règlements qui ont été adoptés, comment va-t-il pouvoir le faire si ceux-ci ne sont pas publiés? De qui va-t-il savoir qu'un règlement touchant tel ou tel objet n'a pas été publié, si nous n'avons même pas été avisé de son adoption?

Comment pourriez-vous régler mon problème comme parlementaire et comme membre de ce comité, si vous gardez secret et ne publiez pas un règlement que vous avez, selon le nouveau projet de loi, valablement adopté?

[Traduction]

M. Rempel: La majorité des règlements continuent d'être publiés en vertu du projet de loi C-25, tout comme ils le sont en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Pour ce qui est de ceux qui ne sont pas publiés, si cela cause des difficultés au public et si ce dernier s'en plaint, votre comité en sera sans doute informé. Vous pouvez également vous servir de divers moyens pour demander aux ministères de vous fournir la copie des textes découlant des dispositions habilitantes qui vous intéressent.

For instance, suppose that you should find in your review of the statutes that there is an enabling provision that you consider to be legislative but which does not use the appropriate magic words to make it subject to the Regulations Act. I think that it would certainly be possible for you to call upon a department to give you the documents that had been made under that enabling provision. That would seem like a specific request.

The other point that I should make is that the authority of the committee now extends to statutory instruments, both by virtue of the present Statutory Instruments Act and, I understand, by virtue of the Standing Orders of the House of Commons and the *Rules of the Senate*. There is now no requirement under the Statutory Instruments Act to publish statutory instruments. Most statutory instruments that are not regulations, that is, the instruments that are not legislative, are not published. Yet they are still subject to the scrutiny of your committee. Therefore, the fact that there are documents within your mandate that are not published and indexed is not a fundamentally new phenomenon under Bill C-25.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I have one final question. Could a minister, for example —

[English]

Mr. Lee: On a point of order, Mr. Chairman. My office has just advised me that the bells are now ringing for a vote in the House of Commons. It is a 15-minute bell. We are at 14 minutes minus a few seconds. Some of us will have to leave.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I was about to ask Mr. Bernier if he wanted to comment on clause 11.

Mr. Bernier: Perhaps I can leave this with the witnesses for next time. In terms of clause 11 and the obligation to make people aware of the law, we should note that this covers only one aspect of enforcement. That is to say, only if someone is charged with a breach of a regulation. For example, you can have an unpublished regulation and the regulation is enforced in the sense that it is applied. If a regulation, for example, provides for the cancellation of a permit if conditions X, Y, Z are not met, then that regulation is not published. Therefore, there is nothing to stop the administrative authority from cancelling a permit because the condition was not met, without having to inform the person, or to prove that the person was previously informed of the existence of the regulation.

Clause 11 is limited in scope. It applies solely to criminal proceedings.

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next meeting will be on Thursday at 8:30 a.m.

The committee adjourned.

Par exemple, supposons qu'en examinant les lois vous constatiez l'existence d'une disposition habilitante que vous jugez de nature législative, mais qui n'emploie pas la formule magique requise pour qu'elle soit assujettie à la Loi sur les règlements. Vous pourriez certainement demander à un ministère de vous fournir les textes qui ont été établis en vertu de cette disposition habilitante. Ce serait une demande précise.

D'autre part, le mandat du comité vise les textes réglementaires, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires et, si j'ai bien compris, en vertu du Règlement de la Chambre des communes et du *Règlement du Sénat*. La Loi sur les textes réglementaires n'oblige pas à publier les textes réglementaires. La plupart des textes réglementaires qui ne sont pas des règlements, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas de nature législative, ne sont pas publiés. Ils sont quand même soumis à l'examen de votre comité. Par conséquent, le fait que votre mandat englobe des textes qui ne sont pas publiés et indexés n'est pas un phénomène nouveau que l'on doit au projet de loi C-25.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): J'aurais une dernière question. Est-ce qu'un ministre, par exemple...

[Traduction]

M. Lee: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Mon bureau vient de m'informer que la sonnerie retentit actuellement pour un vote qui doit avoir lieu à la Chambre des communes. C'est une sonnerie de 15 minutes. Nous en sommes à 14 minutes moins quelques secondes. Certains d'entre nous vont devoir partir.

Le coprésident (sénateur Lewis): J'allais demander à M. Bernier s'il avait quelque chose à dire au sujet de l'article 11.

M. Bernier: Je pourrais peut-être garder cela pour la prochaine fois. Pour ce qui est de l'article 11 et de l'obligation d'informer les gens de l'existence de la loi, cela ne couvre qu'un aspect de l'application. Autrement dit, c'est seulement si quelqu'un est reconnu coupable d'une infraction à un règlement. Par exemple, il est possible qu'un règlement ne soit pas publié, mais qu'il soit appliqué de la façon prévue. Par exemple, si un règlement prévoit l'annulation d'un permis au cas où les conditions x, y ou z ne sont pas remplies, ce règlement n'est pas publié. Par conséquent, rien n'empêche les autorités d'annuler un permis parce que les conditions ne sont pas remplies, sans avoir à informer l'intéressé de l'existence du règlement ou sans avoir à prouver que l'intéressé en a été informé.

L'article 11 est d'une portée limitée. Il s'applique uniquement en cas de poursuites pénales.

Le coprésident (sénateur Lewis): Notre prochaine séance aura lieu jeudi, à 8 h 30.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;
Nancy Othmer, Legal Counsel.

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.

CAI
XY 11
-225



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, November 7, 1996

Le jeudi 7 novembre 1996

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly
Shirley Maheu

Wilfred P. Moore
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

Change in the Membership of the Committee:

House of Commons:

In accordance with the Order adopted by the House of Commons
Wednesday, November 6, 1996:

On Thursday, November 7, 1996:

Mr. Janko Peric replaced Mr. Gar Knutson.

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly
Shirley Maheu

Wilfred P. Moore
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

Modification de la composition du comité:

Chambre des communes:

En conformité de l'Ordre adopté par la Chambre des communes le
mercredi 6 novembre 1996:

Le jeudi 7 novembre 1996:

M. Janko Peric remplace M. Gar Knutson.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 7, 1996

(11)

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:37 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu and Wilfred P. Moore.(5)

Representing the House of Commons: Messrs Gilbert Fillion; Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric and Tom Wappel.(5)

Acting members present: Andy Scott for Geoff Regan

In attendance: Wayne Cole, Acting Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee; Peter Bernhardt, Jacques Rousseau and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, *The Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS(ES)

From the Department of Justice

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law

Nancy Othmer, Legal Counsel

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act, on the federal regulatory process.

Mr. Rempel answered questions from members of the Committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, Le jeudi 7 novembre 1996

(11)

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 37, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel, député (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu et Wilfred P. Moore. (5)

Représentant la Chambre des communes: Messieurs Gilbert Fillion, Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric et Tom Wappel. (5)

Membres intérimaires présents: Andy Scott pour Geoff Regan.

Également présents: Wayne Cole, cogreffier intérimaire du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité; Peter Bernhardt, Jacques Rousseau et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers du comité, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité de son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch.-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS

Du ministère de la Justice

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif

Nancy Othmer, conseillère juridique

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, *Loi sur les règlements*, sur le processus réglementaire fédéral.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

It was agreed that the committee propose that in Bill C-25, section 2(1) be modified so as to include all federal subordinate laws and remove the magic formula requirement so that the federal regulatory process would apply to all federal regulations.

At 10:27 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le comité propose que le paragraphe 2(1) du projet de loi C-25 soit modifié de manière à inclure toutes les lois fédérales subordonnées et de manière à supprimer l'exigence de la formule magique afin que le processus réglementaire fédéral s'applique à tous les règlements fédéraux.

À 10 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tōnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 7, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:37 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

[English]

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): This morning, we will continue to hear from representatives of the Department of Justice, namely Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, and Ms Nancy Othmer, legal counsel. Who would like to lead off with questions?

When we adjourned on Tuesday, our senior counsel had the floor and was putting questions to Mr. Rempel.

[English]

Mr. François Bernier, General Counsel to the Committee: The memo was distributed to members yesterday. The witnesses are present in case members have questions to ask of them.

I would suggest that this morning the committee try to reach a consensus on what it believes the definitions should be in the proposed regulations act. Of course, those definitions determine, in turn, the scope of parliamentary scrutiny, as well as the scope of the regulatory process.

Much of the questioning at the last meeting was designed to try to clarify some legal facts about the proposed definition of regulation. Most important, the committee wanted to know whether this definition, including the use of the three criteria: "unilaterally imposed, have binding legal effect and are of general application" covers all delegated legislation. As we state in our memo, there seems to have been some confusion, or at least ambiguity, on the part of departmental witnesses.

At the meeting of October 31, Mr. John Mark Keyes quite emphatically stated that this, indeed, did cover all delegated legislation. In the course of the same meeting, however, Ms Dawson, the assistant deputy minister, referred to the definition covering the "bulk" of delegated legislation. Of course, the "bulk" of something is not "all" of something.

There is some "flottement" there. The last meeting was not successful in moving further in that direction.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 novembre 1996

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 37 pour continuer son étude de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

[Traduction]

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Nous allons continuer ce matin l'audition des gens du ministère de la Justice, M. Ryan Rempel, conseiller juridique, droit administratif et Mme Nancy Othmer, conseillère juridique. Qui veut entreprendre les questions à nos experts du ministère de la Justice?

Nous en étions au conseiller principal lorsqu'on a quitté mardi, vous aviez la parole et vous aviez posé des questions à M. Rempel.

[Traduction]

M. François Bernier, conseiller juridique principal du comité: La note de service a été distribuée hier aux membres du comité. Les témoins sont parmi nous au cas où des membres voudraient leur poser des questions.

Je suggère pour ce matin que le comité essaie de s'entendre sur ce que devraient être les définitions dans le projet de loi sur les règlements. Bien sûr, ces définitions déterminent, à leur tour, l'étendue de l'examen parlementaire de même que du processus réglementaire.

La plupart des questions posées à la dernière réunion visaient à éclaircir certains aspects à caractère légal de la définition proposée de «règlements». Qui plus est, le comité voulait savoir si cette définition, y compris l'utilisation des trois critères — «règles établies unilatéralement, ayant force de loi et d'application générale» — englobent toute la législation subordonnée. Comme nous le disons dans notre note de service, une certaine confusion, une certaine ambiguïté du moins, semble régner chez la plupart des témoins du ministère.

À la réunion du 31 octobre, M. John Mark Keyes a déclaré très catégoriquement que cette définition englobait, en fait, l'ensemble de la législation déléguée. Au cours de la même réunion, toutefois, Mme Dawson, la sous-ministre adjointe, disait que la définition couvrait le «gros» de la législation subordonnée. Bien sûr, le «gros» de quelque chose, n'est pas «l'ensemble» de quelque chose.

Il y a là un certain flottement. Nous ne sommes pas parvenus à la dernière réunion à progresser à ce sujet.

I propose that the committee simply follow the judgment of the Supreme Court in the Manitoba reference, which was clear that those criteria are a starting point; they are not exhaustive; and they do not exhaust the class of delegated legislation. That is the main point to be made. I suggest we stick with it and forgo trying to get some form of definite answer from the Department of Justice. We seem to be going from, "Yes, it covers all" to "It covers the bulk"; or "There may be some exceptions." I suggest the committee simply take it as being established that that definition does not cover all delegated legislation.

I believe that position is supported by the Manitoba reference where, in enunciating those three criteria, which have also been previously formulated by various authors as well as the MacGuigan committee, the Supreme Court put forward those criteria as a starting point. The Supreme Court said that these criteria were designed to ensure that the constitutional minimum was met. In fact, the Supreme Court made it quite clear that it could not attempt an exhaustive definition of "delegated legislation."

That is where we are. I think it may be time for the committee to move on to other provisions of the bill. Perhaps we could receive an indication of what the possible consensus is on those subjects.

We have identified some options on page two of the memo. One of the options is to accept, as I am sure the department would argue, that Bill C-25 is perfection itself and nothing needs to be amended. Those definitions should be the magic formula on the regulatory process side and on the proposed definition of regulation.

Another possibility is to modify the proposed definition of regulation to ensure that it does indeed include all federal delegated legislation and retain the magic formula in clause 4(1). Clause 4(1) allows that the regulatory process will only apply to delegated legislation made under a so-called "magic formula."

The third option is to eliminate clause 4(1) and have an all-encompassing definition of regulation which could be along the lines of the definition contained in the current act. Regulation could be defined as any instrument made in the exercise of the legislative power. Both parliamentary scrutiny and the regulatory process would apply to this option. The result would be to include an instrument such as the fishery variation orders which were mentioned at the last meeting. The solution would be to simply exempt those regulations from the regulatory process, clause 5 of the bill.

If by broadening the definition one is including instruments where it is felt there is no merit in having those instruments either examined, registered or published, it is always open to the government under clause 5 to pass a regulation stating the regulatory process will not apply to this class of instrument.

Je propose que le comité suive simplement le jugement de la Cour suprême dans le renvoi relatif au Manitoba, qui a établi clairement que ces critères sont un point de départ, qu'ils ne sont pas exhaustifs et que des textes véritablement législatifs ne correspondront pas à cette description. C'est le principal point à faire valoir. Je suggère que nous nous en tenions à ce jugement et ne tentions plus d'obtenir une réponse explicite du ministère de la Justice. Nous semblons passer de «Oui, elle englobe tout» à «Elle englobe le gros» ou «Il peut y avoir certaines exceptions». Je suggère au comité de tenir simplement pour acquis que cette définition n'englobe pas toute la législation subordonnée.

Cette position est, selon moi, étayée par le Renvoi relatif au Manitoba où, en énonçant ces trois critères qui avaient déjà été formulés par divers auteurs de même que par le comité MacGuigan, la Cour suprême les propose comme point de départ. La Cour suprême a statué que ces critères ont été conçus de façon à satisfaire un minimum constitutionnel. En fait, la Cour suprême a bien fait comprendre qu'elle ne pouvait même pas essayer d'en arriver à une définition exhaustive de la «législation subordonnée».

C'est là où nous en sommes. Je crois qu'il est peut-être temps que le comité se penche sur d'autres dispositions du projet de loi. Le comité pourrait peut-être nous donner une idée du consensus possible sur ces sujets.

Nous avons signalé certaines options à la page deux de la note de service. La première consiste à accepter, ce avec quoi le ministère serait d'accord j'en suis convaincu, que le projet de loi C-25 est un modèle de perfection et qu'aucun amendement n'est nécessaire. Ces définitions devraient être la formule magique en ce qui a trait au processus réglementaire et à la définition proposée de «règlement».

On pourrait en deuxième lieu, modifier la définition proposée de «règlement» de manière à ce qu'elle s'applique à toutes les mesures de législation subordonnée fédérale, et maintenir la formule magique énoncée au paragraphe 4(1). Ce paragraphe établit que le processus réglementaire ne s'appliquera qu'à la législation subordonnée prise aux termes de ce qu'on appelle une «formule magique».

La troisième option consiste à supprimer le paragraphe 4(1) et à insérer une définition universelle de «règlement», qui pourrait ressembler à la définition contenue dans la loi actuelle. Le règlement pourrait être défini comme étant n'importe quel texte réglementaire pris dans l'exercice du pouvoir législatif. Tant l'examen réglementaire que le processus réglementaire s'appliqueraient dans ce cas. Cela ferait en sorte que la définition engloberait un texte réglementaire comme les ordonnances d'exception dans le secteur des pêches dont on a parlé à la dernière réunion. La solution consisterait tout simplement à soustraire ces règlements au processus réglementaire, c'est-à-dire l'article 5 du projet de loi.

Si, en élargissant la définition, on inclut des textes réglementaires qu'on ne juge pas utile d'examiner, d'enregistrer ou de publier, le gouvernement a toujours la possibilité, aux termes de l'article 5, d'adopter un règlement disposant que le processus réglementaire ne s'appliquera pas à cette catégorie de textes réglementaires.

Those are the three options we see.

[Translation]

Mr. Fillion: Since Tuesday, the witnesses have surely had an opportunity to discuss their testimony. Have you looked at areas in which you could improve upon? Further to what we discussed in committee, have you taken notes of these exchanges? Have you made any changes?

[English]

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: I am not sure what specific point you are asking about.

[Translation]

Mr. Fillion: Discussions were held on Tuesday. Also last Thursday, we discussed the concept of regulations. Do you still hold to the same definition? Further to our discussions, do you think the definition should evolve or do you simply want to stand by the definition that you provided?

[English]

Mr. Rempel: At this time we are not planning to make changes to the bill on the basis of the discussions.

[Translation]

Mr. Fillion: Therefore, you did not take into consideration the discussions that we had. You are not interested in improving upon this definition. Currently, we see that there is a fairly wide gap between your definition and ours. We are poles apart. Would you be willing to budge a little as far as this definition goes or, have you come here to tell us that you do not wish to take into account the views of the committee? What is your purpose in coming here then?

[English]

Mr. Rempel: I am here to give technical assistance on the meaning of the provisions of the bill. I am also here to report back to my colleagues on the comments and thrust of the views of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. We are certainly interested in those views. However, just as you do not always agree with the answers that I give, we perhaps do not always agree with the views that you may hold.

[Translation]

Mr. Fillion: Mr. Chairman, it was not my understanding when we began our hearings on this bill that the witnesses were coming here to provide us with some technical assistance. I thought they were coming here to discuss definitions, which regulations would be subject to the legislation and so forth. I thought there would be open discussions. We do not need technical support. We need to bring the department and our committee closer together. If we

Il s'agit des trois options que nous proposons.

[Français]

M. Fillion: J'aimerais demander au témoin, si depuis leur comparution mardi, ils ont certainement échangé entre eux. Est-ce que vous avez regardé des points que l'on pourrait améliorer, peut-être ce que vous avez déjà confirmé. Est-ce que suite aux échanges au comité, vous avez pris connaissance de ces échanges? Avez-vous fait des changements par rapport aux discussions?

[Traduction]

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: Je ne suis pas sûr de quel point vous voulez parler.

[Français]

M. Fillion: Vous avez eu des échanges mardi. Il y a eu des échanges ici la semaine dernière également, jeudi dernier, nous avons échangé sur des notion de règlements. Est-ce que vous maintenez encore la même définition de règlements? Est-ce que vous jugez, suite aux discussions, qu'il y a moyen de la faire évoluer et de tendre vers ce qui existait auparavant, ou bien, si cela est simplement barré là et vous ne voulez pas dépasser la définition que vous avez donnée.

[Traduction]

M. Rempel: Pour l'instant nous ne prévoyons pas apporter de changements au projet de loi suivant les discussions.

[Français]

M. Fillion: Donc vous n'avez pas pris en considération les discussions ici. Vous n'êtes pas intéressés à améliorer ce qu'il y a sur la table. On s'aperçoit actuellement qu'il y a vraiment une marge très large entre ce que vous donnez comme définition et la nôtre. Nous sommes aux antipodes. Est-ce que vous pouvez faire un bout de chemin dans cette définition, ou bien, vous venez ici nous dire ce que vous pensez, mais vous ne voulez pas tenir compte des observations du comité de la réglementation. Alors qu'est-ce que vous venez faire ici?

[Traduction]

M. Rempel: Je suis ici pour vous donner un avis technique sur le sens à donner aux dispositions du projet de loi. Je suis aussi ici pour communiquer à mes collègues les commentaires et les opinions des membres du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Il va sans dire que vos points de vue nous intéressent. Cependant, tout comme vous n'êtes pas toujours d'accord avec la réponse que nous donnons, il peut arriver que nous différions d'opinion sur les points de vue que vous pouvez exprimer.

[Français]

M. Fillion: Monsieur le président, je n'avais pas compris au début, au moment où nous avons commencé à étudier le projet de loi que les témoins venaient ici pour nous assurer une présence technique. Je pensais qu'ils venaient ici pour pouvoir échanger sur des définitions, sur les règlements, à savoir quels sont les règlements qui seront assujettis ou non à la loi et ainsi de suite et qu'il y aurait des échanges de bon aloi. On n'a pas besoin de

continue this way, the committee will no longer have any reason to exist.

What this means is that we have been literally wasting our time. We are not making any progress and there appears to be no willingness on their part to move forward either.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Would anyone care to respond?

Mr. Fillion: Are they here to be of technical assistance and to tell us that we have to get by with the definitions that we have? That is what is going to happen. We are here to make the legislation more transparent for the public. We want regulations to apply to the public and they are being given less and less information. I object to the idea of officials being able to apply any regulations they want. Normally, the public should understand them and be aware of them prior to their publication.

Have you really come here to help us reach a basis of agreement or merely to provide some technical support which is useless to us. We could have dispensed with your attendance. You are not responding.

[English]

Senator Maheu: On a point of order, Mr. Chairman. I do not think that civil servants are here for us to tear them apart, as much as I may attack when I feel I should. I am not quite sure whether I can make my point adequately enough. If we disagree with what they are saying, there is another way to go about it.

Civil servants do not have the power to tell government what to do. Mr. Fillion is playing a good opposition role, but we do not have the power to tear apart civil servants who, to the best of their ability, are trying to help us.

Although I am a bit of a maverick, I do not feel we should go quite that far.

[Translation]

Mr. Fillion: On this point of order, that is not at all the case, Mr. Chairman. It is not my intention to give officials a hard time. That is not what I am doing. I simply explained what they needed to do to help us bring this matter forward. If they cannot help us, then they should take their leave. We are trying to determine our position, based on the four suggestions made. Guidelines have been set. Will this satisfy these people? I do not believe so. Who is going to settle the issue? I would nonetheless like some answers so that the committee can progress.

support technique. On a besoin de se rapprocher les uns et les autres, le ministère et notre comité. Si on suit cette voie, ce comité n'aura plus sa raison d'être à ce moment-là, il s'agit peut-être de deux solitudes.

Donc à ce moment, je ne vois pas. Cela veut dire simplement que depuis que ces témoins sont assignés, nous avons perdu littéralement notre temps. Rien ne débloque. Ils n'ont pas l'air à vouloir faire débloquer quoi que ce soit non plus.

Le coprésident (M. Lebel): Qui voudrait répondre?

M. Fillion: Est-ce leur rôle d'être un appui technique et de venir nous dire: débrouillez-vous avec les définitions que vous avez. C'est ce qui va s'appliquer. Nous sommes ici pour bonifier la loi, pour la rendre plus transparente à la population. Lorsque l'on veut soustraire des règlements à la population, ce sont des informations de moins que la population aura. Je m'oppose à ce que les fonctionnaires puissent appliquer n'importe quel règlement. Normalement les citoyens devraient les comprendre et les connaître, même avant leur publication.

Est-ce que vous êtes là vraiment pour nous aider à trouver un juste milieu entre ce qui nous sépare ou simplement nous donner un support technique qui ne vaut absolument rien? On aurait pu se passer de vos présences. Vous ne répondez pas.

[Traduction]

Le sénateur Maheu: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je ne crois pas que les fonctionnaires viennent ici pour que nous les démolissions, même si je peux les attaquer lorsque je le juge nécessaire. Je ne suis pas très sûre de bien pouvoir exprimer mon point de vue. Si nous ne sommes pas d'accord avec ce qu'ils disent, il y a une autre façon de procéder.

Les fonctionnaires n'ont absolument pas le pouvoir de dire quoi faire au gouvernement. M. Fillion réussit très bien à se faire l'avocat du diable, mais nous n'avons pas le pouvoir de démolir les fonctionnaires qui font tout leur possible pour nous aider.

Même si je suis très rebelle, je ne crois pas que nous devrions aller aussi loin.

[Français]

M. Fillion: Il n'en est pas question, monsieur le président, sur ce point d'ordre. Ce n'est pas mon intention de taper sur la tête des fonctionnaires. Je ne l'ai pas fait. J'ai simplement dit quel serait leur apport à eux pour nous faire avancer dans ce dossier. S'ils n'ont pas de réponse à nous donner, qu'ils s'en aillent. On va essayer de juger quelle position nous allons prendre parmi les quatre points suggérés. On nous donne des balises. Est-ce que cela va faire le bonheur de ces gens? Absolument pas, je ne pense pas. Qui va trancher la question? Je voudrais tout de même avoir des réponses qui permettraient au comité d'avancer à l'intérieur de ce débat.

Senator Cogger: I understand what Mr. Fillion and Senator Maheu are saying. Clearly, the officials from the Justice Department are doing their best. However, we have not closed the gap separating the two sides. The only person who can do that is the Minister of Justice. This is a serious matter because quite frankly, most of the time, people give our committee the run-around. Judging from what the minister wants, this will no longer be necessary because ultimately, we will be trying to do our work with our hands tied.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): They will be permanently tied.

Senator Cogger: Exactly. To break this impasse, I suggest that we call the minister. He alone has the authority to settle this matter. None of his officials is in a position to say that a particular amendment will be made. In my view, this is the most direct, and appropriate course of action. The minister wants us to adopt the bill. Is this the work of his officials acting behind his back? We do not know. However, as this is such an important matter, surely the minister can give us one hour of his time. We will serve him coffee and even croissants.

[English]

Senator Moore: Mr. Chairman, as you know, I am sitting in for Senator Anderson. I was also present for the deliberations the other day.

It may be that the minister has the last word, Senator Cogger; however, at the same time, I would expect that whatever comes before us here is not totally put together by him. Some of these little jewels probably come from his staff.

I found what I heard here the other day very disturbing. Without a great deal of knowledge about what is happening here, I heard that there did not seem to be the feeling in the department that there was a need to publish regulations for the citizens of our country. That is absolutely unacceptable. It is tough enough to get people to stand up for their rights and to get them to drop the inhibitions they may hold in order to seek information or to contest allegations against them. I think that regulations, of whatever stripe, should be readily available to citizens or their counsel, without them having to ask for them from civil servants, knowing they are going to the enemy to ask for information that may assist them. That is simply intolerable.

If what we have before us is the only position of the department, then I agree with Mr. Fillion. If it is an impasse and there can be no give and take to try to strike some middle ground and recognize that the people we are serving are the citizens and the taxpayers of this country, then it is time for us to prepare our report and express our views.

The Joint Chairman (Senator Lewis): If I may just interject, I should like to remind members that we are not seized of this. We have undertaken this, and the suggestion was that we would consider the bill and then make a report with suggestions. We

Le sénateur Cogger: J'entends ce que dit M. Fillion et ce que dit le sénateur Maheu. Cela est clair que les fonctionnaires du ministère de la Justice viennent ici et qu'ils font de leur mieux. Mais nous n'avons pas franchi le gouffre et rétréci le fossé qui sépare les deux côtés. Le seul qui peut le faire, c'est le ministre de la Justice. Ce que l'on étudie m'apparaît sérieux parce que, honnêtement la plupart du temps tout le monde envoie balader notre comité de toute façon et avec ce que veut le ministre, bien là, ils n'auront plus besoin de nous envoyer balader parce que, finalement, on tentera d'opérer avec les deux mains attachées derrière le dos.

Le coprésident (M. Lebel): Des baladeurs permanents.

Le sénateur Cogger: Exactement, des baladeurs permanents. Je propose, monsieur le président, pour mettre fin à l'impasse que l'on convoque le ministre. Lui seul a le pouvoir de trancher ce débat. Aucun de ses fonctionnaires ne dira qu'il va amender ceci ou cela. Ce serait, à mes yeux, la façon la plus directe et la plus correcte à suivre. Le ministre veut que l'on adopte le projet de loi. Serait-ce l'oeuvre de ses fonctionnaires derrière son dos, on n'en sait rien. Mais sûrement pour une question aussi importante, le ministre aurait une heure à nous consacrer. On lui donnera un café et même un croissant.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Monsieur le président, comme vous le savez, je remplace ici le sénateur Anderson. J'ai aussi participé aux délibérations de l'autre jour.

Il se peut que le ministre ait le dernier mot, sénateur Cogger. Cependant, en même temps, il y a des chances pour que tout ce qui nous est présenté ici ne vienne pas entièrement de lui. Certains de ces petits bijoux sont probablement attribuables à son personnel.

Sans trop savoir ce qui se passe ici, j'ai cru comprendre que le ministère ne jugeait pas nécessaire de publier les règlements à l'intention des citoyens de notre pays. C'est tout à fait inacceptable. Il est déjà assez difficile de convaincre les gens de revendiquer leurs droits et de vaincre les inhibitions qu'ils peuvent avoir lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'information ou de contester des allégations portées contre eux. Je crois que les textes réglementaires, peu importe leur nature, devraient être facilement accessibles aux citoyens ou à leurs avocats, sans qu'ils aient à en faire la demande auprès des fonctionnaires, sachant qu'ils s'adressent à l'ennemi pour obtenir de l'information qui peut les aider. C'est tout simplement inadmissible.

Si ce qu'on nous a soumis est la seule position du ministère, je suis alors d'accord avec M. Fillion. Si nous sommes dans une impasse et qu'il n'y a aucune lueur d'accommodement pour tenter d'en arriver à un compromis et reconnaître que les gens que nous servons sont des citoyens et des contribuables de ce pays, il est alors temps de rédiger notre rapport et d'exprimer nos points de vue.

Le coprésident (sénateur Lewis): Si vous le permettez, j'aimerais rappeler aux membres que nous n'avons pas été saisis de cette question mais que nous en avons entrepris l'étude. La suggestion était que nous examinions le projet de loi et que nous

would make our views known. This is not a case where we actually, as we do with some things, decide whether we will disallow it. We are not going through that procedure. We are simply considering this proposed legislation and making our views known.

If I may at this stage, I should like to ask Mr. Rempel a question. You may not have had time to digest them, but you heard Mr. Bernier's suggestions regarding the options. I am particularly interested in the third suggestion that clause 22(1) be modified so as to include all federal subordinate laws and remove the magic formula requirement so the federal regulatory process would apply to all federal regulations. There is a question there about regulations. If the application of the process is not appropriate in a particular case or class of cases, an exemption can always be granted under the provisions of the bill.

What are your views on that? Do you have any problems with in that regard?

Mr. Rempel: The purpose behind the retention of the magic words, so to speak, in terms of governing the regulatory process which we discussed on Tuesday, has to do with the background fact that that is the approach in the current Statutory Instruments Act. It has to do with creating possibilities to have certainty as to the range of items which may be regulations and the range of enabling provisions that one must examine in order to see whether rules made under them are regulations. It is part of a trade-off between a fully principled approach to the definition of regulation and the interest in achieving some certainty as to what is in or out of the process.

It is also an approach that has been followed in several provinces — British Columbia and Saskatchewan, for instance. It is not an unprecedented approach. In fact, it is not unprecedented at the federal level because that approach is currently in effect.

The matter of the ability to exempt regulations from the process addresses a different concern in the sense that those are things that truly are regulations under the definition. However, there is some practical reason, some principled reason, why they do not need to go through the usual process. Either there is some other process that is being followed that achieves the same end, or there is some other reason that there is not a need to go through the usual process.

That is not the purpose that the magic words are there to serve — that is, the inclusion of the magic words is not meant to exempt regulations from the process where there is some other means being used. They have distinct purposes.

The Joint Chairman (Senator Lewis): It would certainly make it much simpler if the definition were all-encompassing and then you exempted items that you did not feel should be considered.

présentations un rapport assorti de suggestions. Nous allions exprimer notre point de vue. Il ne s'agit pas là d'un cas où nous décidons, comme nous le faisons pour certaines questions, de rejeter le projet de loi. Tel n'est pas l'objet de notre étude. Nous nous contentons d'examiner ce projet de loi et de dire ce que nous en pensons.

Si vous le permettez, j'aimerais maintenant poser une question à M. Rempel. Il se peut que vous n'ayez pas eu le temps de les assimiler, mais vous avez entendu les suggestions faites par M. Bernier au sujet des options. Je m'intéresse plus particulièrement à la troisième suggestion qui consiste à modifier le paragraphe 2(1) du projet de loi de manière à ce que la définition s'applique à toutes les mesures de législation subordonnée fédérale et à supprimer la formule magique. Le processus réglementaire s'appliquerait ainsi à tous les règlements fédéraux. Il y a ici un problème au sujet des règlements. Il serait toujours possible d'accorder une exemption à l'égard des règlements ou catégories de règlements qu'il ne serait pas indiqué de soumettre au processus.

Que pensez-vous de cette option? Est-ce que cela vous pose un problème?

M. Rempel: L'idée de conserver la formule magique, à proprement parler, pour ce qui est de régir le processus réglementaire dont nous avons parlé mardi, tient au fait que c'est l'approche retenue dans la loi actuelle sur les textes réglementaires. Il s'agit de faire en sorte d'avoir une certitude quant à la catégorie de textes qui peuvent être des règlements et à la catégorie de dispositions habilitantes qu'il faut examiner pour déterminer si des règles prises en vertu de ces derniers sont des règlements. C'est en partie un compromis entre une approche entièrement raisonnée à l'égard de la définition de «règlements» et l'intérêt qui consiste à obtenir une certaine certitude quant à ce qui fait partie ou non du processus.

C'est aussi une approche qui a été suivie dans plusieurs provinces... en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, par exemple. Ce n'est pas une approche sans précédent. En fait, elle est utilisée à l'heure actuelle au niveau fédéral.

La question de la possibilité de soustraire au processus réglementaire des règlements touche un point différent en ce sens qu'il s'agit de textes qui sont vraiment des règlements aux termes de la définition. Cependant, il y a une raison pratique pour laquelle ils n'ont pas à être assujettis au processus habituel. Soit qu'intervienne un autre processus qui permet d'atteindre le même résultat soit que pour une autre raison le processus habituel n'est pas justifié.

Ce n'est pas l'objectif que vise la formule magique... je veux dire par là que l'approche de la formule magique ne vise pas à soustraire au processus des règlements lorsqu'on a recours à d'autres moyens. La formule magique a des objectifs distincts.

Le coprésident (sénateur Lewis): Les choses seraient certes beaucoup plus simples si la définition était universelle et que vous soustrayiez au processus des règlements qui, selon vous, ne devraient pas y être soumis.

Mr. Rempel: One difficulty with that is that it would not address the certainty question. In order to exempt out the items which require to be exempted, one would need to go through the exercise I described on Tuesday — that is, despite the careful drafting practices that have been followed for the last 25 years, one would have to go through the entire body of statutes and look at all the powers which are given by Parliament, and there are a myriad of them, and find the very few for which a power to create delegated legislation has been given without the use of the appropriate language that would make it subject to the Statutory Instruments Act or the Regulations Act. That search would create employment in the Department of Justice, but one would only find a very small number of things, and it is the position of the government that it is not a good idea.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, this was mentioned last time as well. I am not sure what the search is to which you refer, Mr. Rempel. There is no need to make any search unless a department is making a subordinate law. Presumably departments know when they are making laws.

As a matter of common law — I am not talking about under this act or the Statutory Instruments Act — when they make a law, they write rules which they will apply to the citizen. Then and only then does the department need to look at the source of its power and decide if this is a regulation under the Regulations Act.

Why would we mount some academic search of enabling powers to identify all enabling powers that do not have the magic formula if we have not even made regulations under those enabling powers? It is pointless; it is academic; it is of no relevance. Even if such a search were to be mounted, we would like to believe that departments of the Government of Canada are aware of the statutes they administer.

A colleague of mine has mentioned that in a month, single-handedly, he could probably identify all enabling clauses which confer power to make laws but that do not have the magic formula. Again, why go through that exercise? You only need consider the enabling power once you have made the law. Is there a law in place? Is there a regulation made by a department?

Having decided what laws are in place you would then, for example, circulate a questionnaire, say, to the Department of Health who would refer you to the Food and Drugs Act and the drugs regulations as being the laws that govern what they do. You would then check the enabling provisions and find that, yes, there is a magic formula. That department may then say, "Oh, by the way, we also administer other regulations, such as the labelling of pharmaceutical goods." That is a purely hypothetical example, but you then may say, "Those have not been registered or published. What is the enabling power for these regulations?" You look at the enabling power and then you decide, and only then, whether that is a regulation, notwithstanding the absence of a magic formula.

M. Rempel: Le problème qui se pose c'est que cela ne réglerait pas le problème de la certitude. Pour soustraire les règlements qui doivent l'être, il faudrait procéder à l'exercice que j'ai décrit mardi... c'est-à-dire, malgré les méthodes de rédaction sérieuses en vigueur depuis 25 ans, il faudrait passer en revue toutes les lois et examiner tous les pouvoirs qui ont été conférés par le Parlement, une myriade s'il en est, afin de repérer le très petit nombre pour lesquels un pouvoir de créer une législation subordonnée a été accordé sans recours à la formule appropriée qui l'assujettirait à la Loi sur les textes réglementaires ou à la Loi sur les règlements. On créerait des emplois au ministère de la Justice, mais on ne trouverait pas grand-chose. Le gouvernement estime qu'il ne s'agit pas d'une bonne idée.

M. Bernier: Monsieur le président, cela a aussi été mentionné la dernière fois. Je ne suis pas sûr que la recherche sera destinée à ce dont vous parlez, monsieur Rempel. Il n'est pas nécessaire de faire de recherche à moins qu'un ministère adopte une mesure de législation subordonnée. On suppose que les ministères en sont conscients lorsqu'ils le font.

En common law — et je ne parle pas en vertu de cette loi ou de la Loi sur les textes réglementaires — lorsqu'on adopte une loi, on rédige des règles qui s'appliqueront aux citoyens. C'est à ce moment, et seulement à ce moment, que le ministère doit considérer la source de son pouvoir et décider s'il s'agit d'un règlement pris au terme de la Loi sur les règlements.

Pourquoi nous lancerions-nous dans la recherche des pouvoirs habilitants en vue de repérer tous ceux qui n'ont pas la formule magique, si nous n'avons même pas pris de règlement au terme de ces derniers? Cela ne rime à rien. Cela est inutile. Même si nous devons effectuer une recherche semblable, nous aimerions croire que les ministères du gouvernement fédéral sont au courant des lois qu'ils sont chargés d'appliquer.

Un de mes collègues a dit qu'en un mois il pourrait probablement repérer à lui seul toutes les dispositions habilitantes qui confèrent le pouvoir de faire des lois mais qui n'ont pas la formule magique. Je le répète, pourquoi recourir à cet exercice? Il s'agit simplement de se demander s'il y a une loi en place, si un règlement a été pris par un ministère?

Après avoir déterminé quelles sont les lois en place, vous enverriez alors un questionnaire au ministère de la Santé, par exemple, qui vous répondrait que la Loi sur les aliments et drogues et le règlement sur les drogues sont les textes législatifs qui régissent ce qu'il fait. Vous vérifieriez ensuite les dispositions habilitantes pour vous rendre compte qu'il y a bel et bien une formule magique. Le ministère pourrait alors dire: «Soit dit en passant, nous administrons également d'autres règlements, tel celui sur l'étiquetage des produits pharmaceutiques.» Il s'agit d'un exemple purement hypothétique, mais vous pourriez alors rétorquer: «Ceux-ci n'ont pas été enregistrés ni publiés. Quel est le pouvoir habilitant en ce qui a trait à ces règlements?» Vous examinez le pouvoir habilitant et vous décidez à ce moment, et seulement à ce moment s'il s'agit d'un règlement, nonobstant l'absence d'une formule magique.

I am going on at length, but this is twice, at least, that you have mentioned the massive search to identify all possible sources of regulations, irrespective of whether regulations have in fact been made. The question only arises once you have made the law. As I say, certainly as a citizen, I hope that the departments are aware of what they do. When they impose a rule on me, they know whether it is law or just the whim of the director general of the particular section. Those determinations have to be made whether we have a Regulations Act or not.

At common law, magic formula or no magic formula, subordinate legislation is subordinate legislation. People will be charged for the breach of it. People must administer that subordinate legislation. Whether or not it has been registered or published or a particular process followed, it is still law. Frankly, if you cannot find it for the purposes of registration and publication, that tells me that you cannot find it for the purposes of applying it as law, the purposes of knowing what the legal body is.

I do not think the task would be that difficult. I think that departments, if they were questioned about regulation-making authorities, would readily be able to identify which of the documents they administer constitute laws, period. The question they should be asked is: "What subordinate laws do you administer irrespective of whether there is a magic formula?" Then you look at the enabling power.

That is my observation, Mr. Chairman. I felt the point had to be made because there is the suggestion that this would involve an endless, time-consuming search. First, it would not be time-consuming and, if it turns out to be so, I would suggest that someone else should be doing it. There is no need for such a search. The need is to identify the subordinate laws in this country.

What are the laws in this country? To say that we are wed to the magic formula and that we cannot walk away from it implies and hints at the fact that maybe the Government of Canada does not know the sum total of the body of subordinate legislation. I find that a disquieting thought.

The Joint Chairman (Senator Lewis): The proposal under this bill is confusing and just as indefinite as it was under the Statutory Instruments Act. There is really no improvement here.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I would like to shed some light on the subject for the benefit of my colleagues. Regulations are an accessory to the enabling legislation. Generally, they follow, rather than precede, the legislation.

Try to imagine a situation where the Minister adopts legislation on the sly. He does not publish the legislation for fear of ruffling some feathers or on the pretext that national security would be compromised. Someone who failed to comply with the legislation could be prosecuted, but would not be charged if he did not know that the Minister had adopted the legislation or was considering adopting it. We are being told something similar. A person would

Je m'éternise, mais c'est la deuxième fois que vous mentionnez la recherche poussée pour repérer toutes les sources possibles de règlements, sans vous demander si des règlements ont bel et bien été pris. La question se pose seulement si vous êtes l'auteur de la loi. Je le répète, il va sans dire que j'espère, en tant que citoyen, que les ministères savent ce qu'ils font. Lorsqu'ils m'imposent une règle, ils savent s'il s'agit d'une loi ou du simple caprice du directeur général de la section en cause. Il s'agit là de choses qu'il faut déterminer, que nous ayons ou non une loi sur les règlements.

En common law, formule magique ou non, la législation subordonnée est de la législation subordonnée. Des gens seront passibles d'une pénalité pour y avoir contrevenu. Des gens doivent appliquer cette législation subordonnée. Qu'elle ait été ou non enregistrée ou publiée ou qu'un processus particulier ait été suivi, cela reste la loi. En toute franchise, si vous ne pouvez la trouver aux fins d'enregistrement ou de publication, cela me dit que vous ne pouvez la trouver pour l'appliquer en tant que loi.

Je ne crois pas que la tâche serait si difficile. Je crois que les ministères, si on les interrogeait au sujet des autorités réglementantes, pourraient facilement dire quels documents ils sont chargés d'appliquer sont des lois, un point c'est tout. On devrait leur poser la question suivante: quelles mesures de législation subordonnée administrez-vous qu'il y ait ou non une «formule magique»? Vous examinez ensuite le pouvoir habilitant.

C'est ce que j'ai à dire, monsieur le président. J'ai cru qu'il fallait le dire parce qu'on laisse entendre que cela entraînerait une recherche longue et interminable. Premièrement, cette recherche ne prendrait pas beaucoup de temps et, si cela devait être le cas, je proposerais que quelqu'un d'autre s'en charge. Il n'est pas nécessaire de procéder à une recherche de ce genre. Il faut plutôt définir dans ce pays ce que sont les mesures de législation subordonnée.

Quelles sont les lois du pays? Dire que nous sommes liés par la formule magique et que nous ne pouvons pas nous en éloigner sous-entend que le gouvernement du Canada ne connaît peut-être pas la totalité de la législation subordonnée. Je trouve cela inquiétant.

Le coprésident (sénateur Lewis): Ce qui est proposé par ce projet de loi est tout aussi déroutant et vague que les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Il ne s'agit pas vraiment d'une amélioration.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): J'aimerais intervenir pour éclairer mes amis. La réglementation, c'est l'accessoire du principal. Le principal est la loi habilitante et la réglementation, son accessoire. Et généralement l'accessoire suit le principal et non précède le principal.

Essayons d'imaginer aujourd'hui une loi qui est le principal, une loi que le ministre adopterait — vous pouvez imaginer n'importe laquelle — en catimini, à l'intérieur des quatre murs de son bureau. Il ne la publierait pas pour ne pas froisser certaines opinions ou certaines idées ou sous prétexte de sécurité nationale. On pourrait poursuivre quelqu'un qui aurait enfreint cette loi, mais on ne le condamnerait pas s'il n'avait pas su que le ministre aurait

not be fined because the legislation had not been published. However, it would be quite a different story if the person suspected that the legislation had been adopted, but not published. That person could then be fined. You might say that it is ludicrous to administer a country when possibilities like this exist. That is exactly what this legislation is proposing to us today, to a lesser degree. As the Supreme Court stipulated, it nonetheless remains legislation. That is why we have called you here today to enlighten us. We are trying to understand this new attitude.

I feel compelled to tell you what I have told the subcommittee. It is my impression that this initiative is the work of Justice Department officials who view fundamental rights as impediments. If we were to call representatives of the Police Association before the committee tomorrow morning to ask them what they consider to be the greatest obstacle they encounter in the course of their work, they would answer that it is the law and individual freedoms. They would ask us to do away with all of this and they will group everyone together. It is somewhat the same thing when we ask officials from the Justice Department what frustrates them the most in their work. Naturally they will say that it is the process of adopting and enforcing regulations. If we were to remove all of these barriers, it would be easier for them to be officials, they would be less involved perhaps and they could have more time for coffee during the day and not be bothered. That is the proposal being put to us.

We are getting bogged down on the definitions, that is on whether a section encompasses a particular provision or not. In my view, this is not the point. The point is this: do we want to deny citizens the right to know where they are going, why they are administered and what likelihood they have of complying or not complying with the law. We have to start there. We are being told that the regulations and the regulatory process are too limiting. Here is where the problem lies, not with the definition. Will a regulation be subject to this process or not? If the Governor in Council says no, then it will not; if he says yes, it will be published. Confusion will reign.

We have to remember the fundamental principles and uphold them. If we are not willing to do that, even if we meet every morning from 8:30 am to 11:00 a.m., we will not solve anything. I for one have no further questions for these officials. They did what they had to do. It is now up to us to assess the validity of Bill C-25.

pu l'adopter ou aurait pensé l'adopter. C'est un peu ce que l'on nous dit: on ne condamnerait pas à une amende cette personne parce que la loi n'était pas publiée. Par contre, s'il avait pu se douter qu'elle avait été adoptée sans être publiée, ce n'est alors pas la même chose. Il pourrait se voir imposer une amende quelconque. Vous diriez que c'est absolument farfelu de gérer un pays avec de telles possibilités. C'est exactement ce que nous propose ici, à un degré moindre, la législation. Cela demeure quand même une législation comme l'a précisé la Cour suprême. Ce sont les raisons pour lesquelles, M. Rempel et Mme Othmer, nous vous avons demandé de revenir témoigner devant notre comité pour nous éclairer. Nous essayons de comprendre cette attitude nouvelle.

Je vais être obligé de vous dire ce que j'ai dit au sous-comité. J'ai comme l'impression que c'est une initiative de fonctionnaires du ministère de la Justice pour qui les droits fondamentaux sont constamment des bâtons dans les roues. Tout comme le cas des policiers, si l'on fait venir l'Association des policiers et qu'on leur demandait demain matin ce qui est le plus contraignant dans l'exercice de leur métier de policiers, ils vous diront que c'est la loi, ce sont les libertés individuelles. Ils nous diront d'enlever tout cela et ils classeront tout le monde dans un casier. C'est un peu la même chose quand nous demandons aux fonctionnaires du ministère de la Justice ce qui les horripile dans l'exercice de leur profession et, bien sûr, on nous répond que ce sont les procédures d'adoption des règlements et leur surveillance. Si l'on enlevait toutes ces barrières, ce serait plus simple d'être fonctionnaire, on en engagerait peut-être moins et ils pourraient prendre plus de café dans une journée et ils seront tranquilles. C'est ce que l'on nous propose.

On se perd dans les définitions, à savoir si un article englobe telle ou telle clause, plus ou moins. D'après moi, le débat n'est pas là du tout. Le débat est le suivant: est-ce que l'on veut enlever aux citoyens le pouvoir de savoir où ils s'en vont, comment ils sont gérés et quelles sont leurs chances de respecter ou non la loi. Nous devons commencer par enlever cette surface sur la peau de l'administré. Et, l'on vient nous dire que les règlements et le processus d'adoption sont trop contraignants. C'est à ce niveau plus qu'à celui de la définition du règlement qu'est la difficulté. Un règlement sera-t-il ou non assujéti à un processus? Si le gouverneur en conseil ne le veut pas, il ne le sera pas; si celui-ci décide qu'il le sera, il sera publié. C'est une tour de Babel. On revient à Babylone.

Il faut revenir aux principes fondamentaux et les respecter. Si nous ne sommes pas prêts à faire cela, même si nous nous réunissons à tous les matins de 8 h 30 à 11 h 00, on ne règlera rien. Pour ma part, je n'ai pas d'autres questions à poser aux fonctionnaires. Ils ont fait ce qu'ils avaient à faire. Ils nous ont dit ce qu'ils avaient à dire, c'est maintenant à nous d'évaluer et de juger le bien-fondé du projet de loi C-25.

Senator Cogger: I agree with you. We have been meeting for nearly three hours and we have not moved beyond the first clause. The problem remains the same. Someone is going to decide if this committee will continue to play a useful role or whether it will be hamstrung and reduced to playing a secondary role.

Why not discuss the matter with the minister? Let us hear what he has to say. With all due respect for him, I submit that if ever a minister is unaware of this committee's work, it is the minister of Justice. For a proof, we need only to look to last spring's letter in which he admitted he did not know that the bill had died on the Order Paper.

I think it would be worthwhile to spend 30 minutes with the Minister of Justice. We will learn more during that time than during the three hours that have elapsed. At the very least, we will close the gap between us and find out where we stand. That is what I suggest, Mr. Chairman. I would cut to the chase and call the Minister.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): We must not forget that the committee has powers other than those conferred upon it by the Statutory Instruments Act.

Senator Cogger: We have a mandate from both Houses of Parliament. If the minister decides that a mandate from the House is not worth much and wants to clip our wings, then we are better off knowing this.

Mr. Fillion: I concur with my colleague. Judging from the discussions that we are having, it would appear that the third suggestion is the one favoured by the majority.

If we cannot get the necessary explanations from the minister as to why we cannot go with the third option, what will we do then? Even if we were to suggest this solution to him, he would not take it into consideration. We need to have an open discussion with the person who will be making the decision. And that person is the Minister of Justice.

Therefore, let us spend 30 minutes with him and see if he is more amenable to our third suggestion. There is no other way around it. Otherwise, the elections will be looming on the horizon and nothing will have been resolved.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): My concern is this: in light of what we have undertaken, and the fact that this was not referred to us, can we legitimately ask the minister to appear before the committee? Can we do this? I do not believe so. In any event, I would like to hear from our senior counsel on this.

Senator Cogger: Can we legitimately ask the minister? He is attempting to restrict the mandate that we have received from both houses.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec vous pour que l'on se rencontre là-dessus. Cela fera bientôt trois heures effectivement que l'on se rencontre là-dessus et on n'est pas allé plus loin qu'un seul article. On est toujours devant le même problème. Un gars va décider si ce comité va continuer d'avoir un rôle utile à jouer ou bien si ce comité se verra menotter dans l'exercice de ses fonctions et réduit à une insignifiance ou à une caricature.

Pourquoi n'échangerions-nous pas avec lui ? On va voir ce qu'il a dans le ventre et ce qu'il veut faire. Je vous soumetts avec tout le respect que j'ai pour la personne en question, que si un comité est bien placé pour savoir que le ministre n'est pas toujours au courant des travaux de ce comité, c'est bien le ministre de la Justice. La preuve en est la lettre du printemps dernier dans laquelle il ne savait même pas que le projet de loi proposé était déjà mort au *Feuilleton*.

Il ne m'apparaît pas inutile que l'on aille une demi-heure avec le ministre de la Justice. On va en apprendre davantage que les trois heures qui viennent de s'écouler. Sinon, en rétrécissant le gouffre ou le fossé qui nous sépare, on va au moins savoir où on s'en va. C'est ma proposition monsieur le président. Je couperais au plus court et j'irais directement au ministre.

Le coprésident (M. Lebel): Il ne faudrait pas oublier les pouvoirs du comité. On ne les tient pas simplement de la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Cogger: On a un mandat de la Chambre, des deux Chambres. Si un ministre décide qu'un mandat de la Chambre ne vaut pas grand-chose et que l'on va nous couper les deux ailes, on est aussi bien de le savoir.

M. Fillion: J'abonde dans le même sens que mon collègue sénateur. Suite aux discussions que nous avons actuellement, on s'aperçoit que la majorité, le consensus qui veut sortir d'ici, c'est que l'on se rapproche davantage de la solution numéro 3. C'est elle que l'on voudrait voir ressortir.

Si l'on n'a pas les explications nécessaires de la part du ministre pour nous dire pourquoi on ne peut pas appliquer la solution numéro 3, comment allons-nous faire? Même si on lui suggérerait cette solution, il n'en tiendra pas compte. Il faut avoir un échange franc avec la personne qui aura à décider, qui prendra véritablement la décision. Cette personne est le ministre de la Justice.

Alors prenons une demi-heure pour le rencontrer et voyons si la solution numéro 3 pourrait être celle de laquelle il se rapprocherait davantage. Il n'y a pas d'autres moyens. Sinon on va se ramasser aux élections et il n'y aura rien de réglé.

Le coprésident (M. Lebel): Mon inquiétude est la suivante: étant donné ce que l'on a entrepris, mais ce n'est pas un renvoi qui a été fait, est-ce qu'on peut légitimement demander au ministre de comparaître? Est-ce que l'on peut le faire? Je ne crois pas. En tout cas, je voudrais que notre conseiller principal nous réponde là-dessus.

Le sénateur Cogger: Est-ce que l'on peut légitimement demander au ministre? Le ministre est en train de mettre une belle petite clôture blanche autour du mandat que nous tenons des deux Chambres.

We are well within our rights to say: Wait a minute, explain to us what is happening and are we in fact being restricted? If the answer is yes, please explain to us why this is? The minister is not supposed to interfere in the mandate that we have. In my view, we are entitled to ask him these questions.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): It seems to me that, what we want to do is up to us. We can call whatever witnesses we want, but we must consider our options. If we want to concentrate on option three, fine, let us decide on that. Our report should state that this is what we think should be in the bill. Can we proceed with that? Once we have decided on clause 2(1), then we can proceed with the other matters.

No matter what we say, the minister or anyone else will not amend the bill even if they attend here. We simply want to express our views.

Mr. Wappel: Senator Lewis is correct in his assessment. We are dealing with one section. Is it appropriate to ask the minister to attend to talk about one section and then to call him back to talk about the next section? It seems to me we should call the minister once we have examined the bill. We can then, if we so choose, bring our views on the entire bill to the attention of the minister. The senator has made a good suggestion.

I agree with Mr. Fillion that there is a consensus around the table to proceed with option three. Option three is the view of the committee insofar as the definition of "regulation" is concerned. A regulation is everything unless it is exempted; even then it is a regulation which is exempted from the regulatory process. Everything is a regulation. That makes it very simple for the ordinary citizen although it may be frustrating for the functionaries.

The Joint Chairman (Senator Lewis): The ordinary citizen is our concern.

Mr. Wappel: Let us get on with saying that our view is option three with respect to regulations, and then carry on with the expert advice we have respecting other clauses.

I would make a point about our witnesses. They have a job to do. They work for the Minister of Justice. They report to people above them. This bill is a government bill and it has been put forward as such. It would be astounding to me if the people from the Ministry of Justice were to dump all over it. They would likely not be employed very long if they did that. I really do not think it is fair to ask them to do anything other than to express their views. If our views differ, we can ask if they have any logical reason to oppose our views.

If they have no logical reason to oppose our views, we will include that in our report. If we do not consider their views logical, even though they may think so, we can put that into our report. I do not expect them, in a Perry-Mason-type examination,

On a toute la légitimité pour dire: une seconde, voulez-vous expliquer ou avons-nous raison de croire que c'est une clôture? Si cela en est une, dites-nous pourquoi? On prétend que vous ne pouvez pas intervenir dans le mandat qui nous est confié. La légitimité m'apparaît venir de là.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Il me semble que c'est à nous de décider ce que nous voulons faire. Nous pouvons convoquer les témoins que nous voulons mais nous devons étudier les différentes solutions qui s'offrent à nous. Si nous voulons opter pour la solution trois, très bien, qu'on le fasse. Notre rapport devrait indiquer que c'est la solution que nous voulons qui soit retenue dans le projet de loi. Pouvons-nous agir ainsi? Une fois que nous nous serons prononcés sur le paragraphe 2(1), nous pourrions alors passer aux autres questions.

Peu importe ce que nous disons, ni le ministre ni qui que ce soit d'autre ne modifiera le projet de loi même s'ils comparaissent devant nous. Nous voulons simplement exprimer nos vues.

M. Wappel: L'évaluation du sénateur Lewis est correcte. Nous sommes en train de nous occuper d'un article. Convient-il de convoquer le ministre pour parler d'un article puis de le convoquer à nouveau pour parler d'un autre article? Il me semble que nous devrions convoquer le ministre une fois que nous aurons examiné le projet de loi. Nous pourrions alors, si c'est ce que nous décidons, communiquer nos vues au ministre sur l'ensemble du projet de loi. Le sénateur a fait une bonne proposition.

Je conviens avec M. Fillion que le consensus ici est d'opter pour la solution trois, soit celle préconisée par le comité en ce qui concerne la définition de «règlement». Un règlement demeure un règlement même s'il est soustrait à l'application du processus réglementaire. Cela simplifie beaucoup les choses pour le simple citoyen mais risque d'être frustrant pour les fonctionnaires.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est le simple citoyen qui nous intéresse.

M. Wappel: Donc, nous choisissons la solution trois en ce qui concerne les règlements et passons ensuite à l'avis d'experts que nous avons concernant les autres articles du projet de loi.

J'aimerais faire une remarque à propos de nos témoins. Ils ont un travail à faire. Ils travaillent pour le ministre de la Justice. Ils doivent faire rapport aux gens au-dessus d'eux. Ce projet de loi est un projet de loi d'initiative gouvernementale et a été présenté comme tel. Je serais très étonné si les représentants du ministère de la Justice descendaient en flèche le projet de loi. Ils ne garderaient probablement pas leur emploi très longtemps s'ils agissaient ainsi. Je ne crois pas qu'il soit vraiment juste de leur demander autre chose que d'exprimer leurs vues. Si nos vues diffèrent, nous pouvons leur demander de nous expliquer logiquement pourquoi leurs vues divergent des nôtres.

S'ils n'ont aucune explication logique à nous donner, nous l'indiquerons dans notre rapport. Si nous jugeons que leur raisonnement n'est pas logique, même s'ils croient qu'il l'est, nous pouvons l'indiquer dans notre rapport. Je ne m'attends pas à

to break down in tears and say, "You are right. Leave us alone." That is not their function. Let us get on with it.

[Translation]

Mr. Fillion: Mr. Chairman, I think that we are embellishing things a little. We are not trying to be ridiculous here. The main thing is to find a way to make the minister aware of the option that we advocate. Therefore, even if these witnesses report to the minister pursuant to a ministerial act. When they leave this room, normally they should discuss matters with him.

Discussions have taken place around this table. They cannot keep that to themselves. They must inform the minister of what has taken place here and pass along our views to him. The minister may have a change of heart. That is what we are hoping for. If we wait until we have looked at all the provisions, the minister will do whatever he wants with our report, even if it is tabled in the Senate and in the House of Commons. The decision will rest with him. It seems to me that when discussions take place one-on-one with the person directly concerned, progress is always made.

We must not think that our committee is not entitled to question or call in the minister. We can find any reason for doing nothing. We can say that this is not spelled out in the committee's mandate, that there is no way to call the minister. If we want to, we can find the reasons. We seem to have reached an impasse.

We could continue with our clause-by-clause study, submit a report and limit ourselves to that. Ultimately, who will suffer the consequences? All Canadians will. It may be that most regulations will not be published, information will not circulate, there will be no transparency and so forth. We have to know what kind of country we want for ourselves.

If we want everything to be transparent and for information to circulate, there is nothing to stop us from asking the minister to come before the committee. It is not the end of the world. I do not think that we are stifling him by asking him to testify, at least to get his opinion. The witnesses do not have a mandate to tell us whether or not they advocate the third solution. Do they favour this option or the status quo? We have no way of knowing. Nor do they dare ask for a mandate from the minister. I want to know if the minister is prepared to make an effort and consider the third solution. If that is the case, we could work for the benefit of all Canadians.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): I should like to remind members that some time ago we discussed inviting the minister to appear with particular reference to the question of disallowance after we have determined what our views are on the different sections and before we conclude our report. The suggestion was

ce qu'ils s'écroulent en larmes, lors d'un interrogatoire à la Perry Mason, en disant: «Vous avez raison. Laissez-nous tranquilles». Ce n'est pas leur fonction. Poursuivons.

[Français]

M. Fillion: Monsieur le président, je pense que l'on tente d'imager un peu trop ce qui s'est passé à ce comité. Ce n'est pas du burlesque que l'on veut faire actuellement. Le point principal, c'est de trouver un moyen de sensibiliser le ministre à l'option que nous voulons défendre. Donc actuellement, même si ces témoins dépendent du ministre, en vertu d'une loi ministérielle, lorsqu'ils sortent d'ici normalement, ils devraient échanger avec le ministre.

Il y a eu des échanges autour de cette table. Ils ne peuvent pas garder cela entre eux. Ils doivent sensibiliser ce ministre à ce qui se passe ici, lui donner nos opinions. Il peut y avoir une évolution de la part du ministre. C'est cela que l'on veut rechercher. Si on attend à la limite, lorsque tous les articles auront été étudiés, sur la foi d'un rapport simplement, le ministre va faire ce qu'il va vouloir avec notre rapport, même s'il est déposé au Sénat et à la Chambre des communes. C'est lui qui va prendre cette décision. Il me semble que lorsqu'il y a des échanges personnels avec les personnes concernées, cela fait toujours avancer les choses.

Il ne faut pas essayer de trouver un moyen par rapport à notre comité pour dire que l'on ne peut pas interroger ou faire venir ce ministre. On peut trouver n'importe quoi pour ne rien faire. On peut dire que l'on n'a pas de mandat, que ce n'est pas défini dans le mandat du comité, que l'on n'a pas les possibilités ni les moyens de le faire venir. Si l'on veut, on va en trouver des raisons. Cherchons et nous allons en trouver pour ne pas l'entendre. On est rendu à un stade où rien ne débloque.

Continuons article par article, soumettons un rapport et limitons-nous à cela. Lorsque nous serons arrivés à la fin de ce processus, qui paiera pour cela, qui en subira les conséquences? C'est l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes. La majorité des règlements, peut-être, ne seront pas publiés, l'information ne circulera pas, il n'y aura pas de transparence, et cetera. Il faut savoir quelle sorte de pays l'on veut se donner.

Si nous voulons que tout soit transparent et que les informations circulent, il n'y a rien qui nous empêche de faire une demande au ministre de venir nous rencontrer. Ce n'est pas la fin du monde. Je ne pense pas que l'on étouffe le ministre en lui demandant de venir témoigner; au moins pour avoir son opinion. Les témoins ne sont pas mandatés pour nous dire s'ils se rapprochent de la troisième solution. S'en rapprochent-ils ou est-ce le statu quo? On ne le sait. Et ils n'osent pas demander un mandat, non plus, de la part du ministre. Je voudrais savoir si le ministre est prêt à faire son bout de chemin et à se diriger vers la solution numéro 3; à ce moment-là, nous pourrions travailler pour l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): J'aimerais rappeler aux membres qu'il y a quelque temps nous avons discuté de la possibilité d'inviter le ministre à comparaître sur la question du désaveu après avoir déterminé quelles sont nos vues sur les différents articles et avant de terminer notre rapport. Il a été

that we ask the minister to appear then rather than having him speak to only one section.

Senator Cogger: I agree with Mr. Wappel's approach. I think we have agreed to disagree there, so let us move on.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is everyone satisfied with option three?

Hon. Senators: Agreed.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): We are agreed on suggestion No. 3.

[English]

Mr. Bernier: The next area we should consider is the definition of "regulatory authority" in clause 2(1). As we pointed out in the commentary distributed to members, there is not much to be said. Perhaps Mr. Rempel and his colleague have some comment to make.

The definition replaces the current definition. It does contain an improvement in that it clarifies the relationship in the case of a regulation made by the Governor in Council. In those cases, the Governor in Council will not be treated as the regulatory authority. In other words, it is not His Excellency who must transmit the regulation within the time allowed. That duty will be placed on the minister who recommended the adoption of the regulation. It is an administrative improvement.

Unless members have questions, I think that definition is quite in order.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Mr. Bernier, we have discussed section 2(1) at considerable length. I have a question concerning section 2(2).

[English]

Mr. Bernier: Do I take it, before we move to clause 2(2), that everything is satisfactory with respect to clause 2(1)?

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I thought that we were looking at the two provisions in depth.

Mr. Fillion: On a point of information, is this consistent with the third option suggested?

Mr. Bernier: Yes, it has no direct impact. It is neutral.

[English]

Mr. Chairman, the next provision to consider is clause 2(2) which excludes certain instruments and includes certain other instruments for greater certainty in the proposed definition of "regulation." Depending upon the purpose for which these are in place, if there is a reason for uncertainty, even if the

proposé que nous demandions au ministre de comparaître plutôt que de l'inviter à parler uniquement d'un article.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec ce que propose M. Wappel. Je pense que nous nous sommes mis d'accord pour ne pas être d'accord ici, donc poursuivons.

Le coprésident (sénateur Lewis): Tout le monde est-il satisfait de la solution trois?

Des voix: D'accord.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Il y a consensus sur la proposition numéro 3.

[Traduction]

M. Bernier: Nous devrions maintenant examiner la définition d'«autorité réglementaire» au paragraphe 2(1) du projet de loi. Comme nous l'avons souligné dans les observations que nous avons distribuées aux membres, il n'y a pas grand-chose à dire. M. Rempel et son collègue ont peut-être des commentaires à faire.

Cette définition remplace la définition actuelle. Elle présente une amélioration puisqu'elle précise la relation dans le cas d'un règlement pris par le gouverneur en conseil. Dans ces cas, le gouverneur en conseil ne sera pas traité comme l'autorité réglementaire. Autrement dit, ce n'est pas Son Excellence qui doit transmettre le règlement dans le délai prévu. Cette obligation relèvera du ministre qui a recommandé l'adoption du règlement. Il s'agit d'une amélioration sur le plan administratif.

À moins que les membres aient des questions, je crois qu'il n'y a rien à redire au sujet de ces définitions.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): M. Bernier, nous parlions de l'article 2(1), nous en avons beaucoup discuté. J'ai une question concernant l'article 2(2).

[Traduction]

M. Bernier: Avant que nous passions au paragraphe 2(2) du projet de loi, dois-je partir du principe que vous êtes satisfaits du paragraphe 2(1)?

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je croyais que nous voyions les deux au complet.

M. Fillion: À titre d'information, est-ce qu'à ce moment-là cela devient concordant avec la solution numéro 3?

M. Bernier: Oui, il n'y a pas un impact direct, une incidence directe, c'est neutre.

[Traduction]

Monsieur le président, la prochaine disposition à étudier est le paragraphe 2(2) du projet de loi qui exclut certains textes et en inclut certains autres par souci de précision dans la définition proposée de «règlement». Selon leur objet, en cas d'incertitude, même si le comité avait proposé une définition plus générale du

committee moved to a broader definition of regulation, that uncertainty may remain and there could be value in having the "for greater certainty" clause.

The other provision which is similar and probably should be dealt with at the same time is clause 4(2) which states:

The regulatory process does not apply to a form of an administrative nature that does not create substantive legal requirements...

As indicated in the commentary which was distributed, we thought this provision raised a number of questions. First, we wonder whether the importance of the practical problem warrants direct parliamentary intervention and a special statutory provision to deal with it.

With regard to the clause itself, we wonder what exactly is meant by "form of an administrative nature." There is certainly an implication in the drafting of the clause that there are administrative forms which create substantive legal requirements, and that strikes us as somewhat odd. Perhaps we only need an example of one such form.

More generally, when Mr. John Mark Keyes was here on October 31, he spoke at length about those forms. He insisted that this was dealing with purely administrative forms which citizens fill out such as an application for a fishing permit or whatever. The question which arose in my mind is, if they are so innocuous and so administrative, why are we addressing the problem at this end by saying that these forms, as created by regulations, will not be regulations for the purposes of this act? Why do we not go back to the enabling statutes and remove the requirement that these forms be established by regulation? Indeed, in a number of recent statutes an administrative power to determine or establish forms is given to the minister or some other official.

It seems odd. We are saying that the application of the regulatory process to these particular instruments is not justified. On the other hand, we are suggesting that we should retain Parliament's direction that these forms be prescribed by regulation.

To me, that indicates that Parliament considers these forms to be somewhat significant. If it directed that the formality of the regulation as an instrument, often an order in council, be used to establish the form, that indicates to me that Parliament accords some significance to the form making.

If not, why do we not go back to those statutes and, instead of exempting those forms from the regulatory process, amend the relevant statutes and provide the minister or his official with an administrative power to establish minor administrative forms? That is the broader question which came to my mind as a result of Mr. Keyes' testimony.

I think the committee would want an indication of how significant that is. I have never heard that there was such a burden on the public administration of this country that certain forms had to be published in the *Canada Gazette*. Apparently that is the

mot règlement, cette incertitude peut demeurer et il pourrait être valable d'avoir une disposition qui donne plus de précision.

Une disposition semblable qui devrait probablement être traitée parallèlement est le paragraphe 4(2) qui énonce:

Il [le processus réglementaire] ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative qui, sans créer d'obligations juridiques de fond [...]

Comme l'a indiqué le commentaire distribué, nous considérons que ces dispositions soulèvent un certain nombre de questions. Premièrement, nous nous demandons si ce problème d'ordre pratique est suffisamment important pour justifier l'intervention directe du Parlement et l'existence d'une disposition législative spéciale pour y donner suite.

En ce qui concerne la disposition même, nous nous demandons quel est le sens exact de «formulaires de nature administrative». Il est certainement implicite dans le libellé de ce paragraphe qu'il existe des formulaires de nature administrative, qui créent des obligations juridiques de fond et cela nous paraît assez étrange. Nous aurions peut-être besoin seulement d'un exemple d'un formulaire de ce genre.

De façon plus générale, lorsque M. John Mark Keyes était ici le 31 octobre, il a parlé longuement de ces formulaires. Il a insisté sur le fait qu'il s'agissait purement de formulaires de nature administrative que les citoyens remplissent comme des demandes de permis de pêche ou des choses de ce genre. La question que je me suis posée est la suivante: si ces formulaires sont si inoffensifs et administratifs, pourquoi abordons-nous ce problème ici en indiquant que ces formulaires, créés par voie de règlement, ne seront pas des règlements aux fins de cette loi? Pourquoi ne pas retourner aux lois habilitantes et éliminer l'obligation que ces formulaires soient établis par voie de règlement? En fait, dans un certain nombre de lois récentes, on accorde au ministre ou à un autre haut fonctionnaire le pouvoir administratif de déterminer ou d'établir des formulaires.

Cela semble étrange. Nous disons que l'application du processus réglementaire à ces textes particuliers n'est pas justifiée. Par contre, nous laissons entendre que nous devrions conserver la directive du Parlement selon laquelle ces formulaires peuvent être prescrits par voie de règlement.

À mon avis, cela indique que le Parlement considère ces formulaires relativement importants. S'il a ordonné le recours à un texte officiel comme un règlement, souvent un décret du conseil, pour établir un formulaire, à mon avis, cela indique qu'il accorde une certaine importance à l'établissement de formulaires.

Dans la négative, pourquoi ne pas revenir à ces lois et au lieu de soustraire ces formulaires du processus réglementaire, modifier les lois pertinentes et accorder au ministre ou à son représentant les pouvoirs administratifs d'établir des formulaires administratifs mineurs? C'est la question plus générale qui me vient à l'esprit à la suite du témoignage de M. Keyes.

Je pense que le comité voudrait avoir une indication de l'ampleur du problème. Je n'ai jamais entendu dire que la publication de certains formulaires dans la *Gazette du Canada* représentait un tel fardeau pour l'administration publique du pays.

case. One may want an indication of the significance of the problem.

There could then perhaps be some clarification of exactly what the word “administrative” means in this context, and examples given of administrative forms which do create substantive legal requirements.

Mr. Rempel: Perhaps I should begin with the question regarding administrative forms which create substantive legal requirements. It is not the department’s position that there are any such forms. The two requirements for the application of clause 4(2) is that the form be administrative and that it not create any new substantive legal requirements. Those overlap — in fact, they may simply restate the same requirement in two different ways. It is certainly not our view that there are administrative forms which create new legal requirements.

Mr. Bernier: Mr. Rempel, would that not be the natural inference one would draw from this drafting? Clause 4(2) states:

The regulatory process does not apply to a form of an administrative nature that does not create substantive legal requirements,...

To my mind, if I say “does not apply to a form of an administrative nature that does not create substantive legal requirements,” the clear implication is that there are forms of an administrative nature that do create substantive legal requirements. Otherwise, as you point, the phrase “that does not create substantive legal requirements” is entirely redundant. As we know, Parliament does not legislate in vain.

I tend to agree that forms of an administrative nature, whatever they may be, do not create substantive legal requirements; but then I suggest the drafting should reflect that. If we do have forms that do not create legal requirements, then must follow that we have forms that do create substantive legal requirements.

Mr. Rempel: Perhaps the best response to that is that the intention behind the clause is that the form must be both of an administrative nature and it must not create any new legal requirements.

Mr. Bernier: You are saying those are not distinct things, are you not?

Mr. Rempel: They certainly overlap. In drafting the clause, it was felt useful to use both the word “administrative,” to say in a general way what was meant, and to use the specific language “does not create substantive legal requirements.” It was felt that it would be useful to spell out with some precision one of the aspects, at least, of being administrative that was particularly important in this context.

Mr. Bernier: Why not simply refer to a form that “does not create substantive legal requirements” and drop the word “administrative?”

C’est apparemment le cas. Il serait bon d’avoir une idée de l’ampleur du problème.

On pourrait ensuite demander qu’on précise le sens exact de l’adjectif «administrative» dans ce contexte et qu’on donne des exemples de formulaires administratifs qui créent effectivement des obligations juridiques de fond.

M. Rempel: Je devrais peut-être commencer par la question concernant les formulaires administratifs qui créent des obligations juridiques de fond. La position du ministère, c’est que ces formulaires n’existent pas. Deux conditions doivent être remplies pour que le paragraphe 4(2) du projet de loi s’applique: le formulaire doit être de nature administrative et ne pas créer de nouvelles obligations juridiques de fond. Ces deux conditions se recoupent... en fait il peut s’agir simplement de deux façons différentes d’énoncer la même exigence. Nous ne considérons certainement pas qu’il existe des formulaires de nature administrative qui créent de nouvelles obligations juridiques de fond.

M. Bernier: Monsieur Rempel, ne serait-ce pas la conclusion qu’on serait naturellement amené à tirer de ce libellé? Le paragraphe 4(2) du projet de loi énonce:

Il [le processus réglementaire] ne s’applique pas aux formulaires de nature administrative qui, sans créer d’obligations juridiques de fond [...]

À mon avis, si je dis «ne s’applique pas aux formulaires de nature administrative qui, sans créer d’obligations juridiques de fond», il est clairement implicite qu’il existe des formulaires de nature administrative qui créent effectivement des obligations juridiques de fond. Autrement, comme vous le soulignez, la phrase «qui, sans créer d’obligations juridiques de fond» est entièrement superflue. Comme nous le savons, le Parlement ne légifère pas en vain.

J’ai tendance à convenir que des formulaires de nature administrative, quels qu’ils soient, ne créent pas d’obligations juridiques de fond; mais je considère que le libellé devrait en rendre compte. Si nous avons des formulaires qui ne créent pas d’obligations juridiques de fond, il s’ensuit alors que nous avons des formulaires qui en créent.

M. Rempel: La meilleure réponse consiste peut-être à dire que l’intention derrière ce paragraphe, c’est que le formulaire doit être de nature administrative tout en ne créant pas de nouvelles obligations juridiques de fond.

M. Bernier: Donc, vous considérez qu’il ne s’agit pas d’éléments distincts?

M. Rempel: Il ne fait aucun doute qu’ils se recoupent. Quand on a rédigé le paragraphe, on a jugé utile d’utiliser l’expression «administrative» pour désigner de façon générale ce qu’on voulait dire et d’utiliser l’expression particulière «sans créer d’obligations juridiques de fond». On estimait qu’il serait utile de préciser jusqu’à un certain point l’un des aspects, du moins, de la nature administrative qui avait une importance particulière dans ce contexte.

M. Bernier: Pourquoi ne pas simplement parler d’un formulaire qui «ne crée pas d’obligations juridiques de fond» et laisser tomber l’adjectif «administrative»?

Mr. Rempel: That would have been a possibility.

Mr. Wappel: What is a form of an administrative nature?

Mr. Rempel: I will explain what we mean to accomplish by making the distinction between forms of an administrative nature and forms that impose substantive requirements. There are two aspects to a form. There is the information that must be provided on that form, such as name, address and various other items of information. Those are the "legal requirements" that must be met to fill out that form. There is also the formatting of the form so to speak, the appearance of the form on the printed page. That is what we mean by the "administrative character" of the form.

Mr. Wappel: How would anyone reading this bill know that? There is no definition in the bill of the word "administrative"; nor is there a definition of "nature." There is no definition of "administrative nature." There is no definition of "form." How would we know what you just said?

Mr. Rempel: That is why we put in the words "does not create substantive legal requirements." That is to say, it does not create a new obligation.

Mr. Wappel: Can you give me an example of a form of an administrative nature — forgetting the word "new" — that creates substantive legal rights?

Mr. Rempel: As I said before, I do not believe there would be such an example.

Mr. Wappel: There is no such beast as a form of an administrative nature which creates substantive legal rights; is that correct?

Mr. Rempel: That would be my understanding, yes.

Mr. Wappel: Why are you putting it in the negative in the subclause if there is no positive?

Mr. Rempel: It is simply a matter of wishing to spell out what part of the meaning of "administrative" is relevant in this context.

Mr. Wappel: Would it not be better to define it in the definitions section?

Mr. Rempel: Do you mean: define the word "administrative"?

Mr. Wappel: Yes, or define "administrative nature" or whatever the heck it is you mean by using the phrase "form of an administrative nature."

Mr. Rempel: In fact, the next words "that does not create substantive legal requirements" is what we mean.

Mr. Wappel: You have already told me that there is no form of an administrative nature which does create substantive legal rights. Therefore, there is no need to add the words "that does not create substantive legal requirement" because there is no form that does create substantive legal rights; is that not correct? Why not simply say that the regulatory process does not apply to a form of an administrative nature?

M. Rempel: Cela aurait pu être une possibilité.

M. Wappel: Qu'est-ce qu'un formulaire de nature administrative?

M. Rempel: J'expliquerai quelle était notre intention lorsque nous avons fait une distinction entre des formulaires de nature administrative et des formulaires qui imposent des obligations de fond. Un formulaire comporte deux aspects. Il y a l'information qui doit être fournie sur le formulaire, comme le nom, l'adresse et d'autres éléments d'information. Ce sont les «obligations légales» qu'il faut respecter pour remplir ce formulaire. Il y a également le formatage du formulaire, si je puis m'exprimer ainsi, c'est-à-dire son aspect, sous forme imprimée. C'est ce que nous voulons dire par la «nature administrative» du formulaire.

M. Wappel: Comment pourrait le savoir quelqu'un qui lit ce projet de loi? Le projet de loi ne renferme aucune définition de l'adjectif «administrative», ni de définition de «nature». Il n'y a aucune définition de l'expression «nature administrative». Il n'y a aucune définition de «formulaire». Comment pourrions-nous être au courant de ce que vous venez de dire?

M. Rempel: C'est pour cette raison que nous avons ajouté les mots «sans créer d'obligations juridiques de fond». Autrement dit, les formulaires ne créent pas de nouvelles obligations.

M. Wappel: Pouvez-vous me donner un exemple d'un formulaire de nature administrative qui crée — et oublions le mot «nouvelles» —, des obligations juridiques de fond?

M. Rempel: Comme je l'ai déjà dit, il n'y en a pas.

M. Wappel: Il n'existe pas de formulaire de nature administrative qui crée des obligations juridiques de fond?

M. Rempel: C'est exact.

M. Wappel: Alors, pourquoi utiliser une tournure négative?

M. Rempel: Pour expliquer tout simplement le sens du mot «administrative» dans ce contexte.

M. Wappel: Ne serait-il pas préférable de le définir dans la partie réservée aux définitions?

M. Rempel: Vous voulez dire: définir le mot «administrative»?

M. Wappel: Oui, ou expliquer ce que vous entendez par «de nature administrative» ou encore par «formulaire de nature administrative».

M. Rempel: En fait, les mots «sans créer d'obligations juridiques de fond» en expliquent le sens.

M. Wappel: Vous m'avez déjà dit qu'il n'existe pas de formulaire de nature administrative qui crée des obligations juridiques de fond. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'ajouter les mots «sans créer d'obligations juridiques de fond», ces formulaires n'existant pas, n'est-ce pas? Pourquoi ne pas tout simplement dire que le processus réglementaire ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative?

Mr. Rempel: If one were to strike out part of this clause, it would be better to strike out the words “of an administrative nature” than it would be to strike out “does not create substantive legal requirements.” I say that because I think that the latter is more specific in terms of getting across the intention. As I explained in my answer to the legal counsel —

Mr. Wappel: I am sorry, Mr. Rempel, I have to interrupt you. There is no example of a form of an administrative nature that creates a legal requirement. Why are we worried about it?

Mr. Rempel: We are not. We want there to be two requirements in order for a form to meet the requirements of this section — that it be of an administrative nature, and that it not create substantive legal requirements. Those two overlap. It may be that there is no form that meets one and does not meet the other. However, it was still thought useful to have both those items of language in the clause.

As I explained in my answer to the legal counsel, it would have been possible to draft this section differently; but it has the effect that I have stated.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That leads to think that we could make a suggestion in our report to this effect.

Mr. Wappel: I am not quite clear why we are making a distinction between things that do or do not create substantive legal requirements when there is no such thing. It just seems to me to be adding unnecessary words and unnecessary non-existent concepts to an already complicated bill.

Mr. Rempel: If one simply said that a form is not subject to the regulatory process, and included no qualifying words whatsoever, then there would be some danger that the form which would then not be subject to the process would contain requirements to provide information that were not, in fact, authorized. It seemed a good idea to foreclose that possibility and to ensure that for a form not to be subject to the process it could only implement existing legal requirements. That is the purpose of the clause.

Mr. Wappel: What does the word “substantive” mean?

Mr. Rempel: If I remember correctly, it is meant to allow for changes to the information required that are innocuous. Perhaps, you would ask for someone’s name and address which is not really a substantive requirement — it is simply a piece of information — while not allowing other more substantive items of information to be requested without existing authorization.

Mr. Wappel: Where do we find that in this bill? Where do we find an explanation of the word “substantive?”

Mr. Rempel: There is not an explanation of those words in the bill.

Mr. Wappel: Why is your view correct?

Mr. Rempel: It is the opinion which I am offering to you. It is also the position of the department as to what the clause means.

M. Rempel: Si l’on devait supprimer une partie de cette disposition, il serait préférable d’enlever les mots «de nature administrative» plutôt que «sans créer d’obligations juridiques de fond», parce que ce dernier passage définit plus clairement l’intention du législateur. Comme je l’ai expliqué au conseiller juridique...

M. Wappel: Je m’excuse, monsieur Rempel, je dois vous interrompre. S’il n’existe pas de formulaires de nature administrative qui créent des obligations juridiques de fond, où est le problème?

M. Rempel: Il n’y en a pas. Pour qu’un formulaire remplisse les exigences de cette disposition, deux critères doivent être réunis — le formulaire doit être de nature administrative, et il ne doit pas créer d’obligations juridiques de fond. Ces deux critères se recoupent. Il n’y a peut-être pas de formulaire qui remplit un critère, mais pas l’autre. Toutefois, nous avons jugé bon d’inclure cette précision dans l’article.

Comme je l’ai expliqué au conseiller juridique, on aurait pu rédiger cet article différemment. Toutefois, l’effet aurait été le même.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous pourrions faire une proposition à ce sujet dans notre rapport.

M. Wappel: Je ne vois pas pourquoi nous devons établir une distinction entre les formulaires qui créent des obligations juridiques de fond et ceux qui n’en créent pas, puisque ces formulaires n’existent pas. On ne fait qu’introduire des mots inutiles et des concepts inexistantes dans un projet de loi qui est déjà compliqué.

M. Rempel: Si l’on dit tout simplement qu’un formulaire n’est pas assujéti au processus réglementaire, sans donner plus de précisions, on risque de se retrouver avec un formulaire qui demande des renseignements qui ne sont pas, en fait, autorisés. Nous avons jugé utile de prévoir cette possibilité et de bien préciser que le formulaire qui n’est pas assujéti au processus réglementaire ne servirait qu’à permettre l’exécution d’obligations juridiques existantes. C’est pour cette raison que nous avons inclus cette disposition.

M. Wappel: Que signifie l’expression «de fond»?

M. Rempel: Si je ne m’abuse, cela s’applique aux changements de moindre importance qui sont apportés aux renseignements demandés. Vous pourriez peut-être demander le nom et l’adresse d’une personne, ce qui n’est pas considéré comme une condition de fond — mais un simple renseignement —, tout en évitant de demander d’autres informations plus importantes, sans autorisation.

M. Wappel: Où se trouve cette explication? Où se trouve la définition de l’expression «de fond»?

M. Rempel: Il n’y a pas de définition.

M. Wappel: Pourquoi votre interprétation est-elle la bonne?

M. Rempel: C’est mon opinion. C’est également l’interprétation du ministère.

Mr. Wappel: What is a form of an administrative nature that creates a legal requirement? Is it something which asks for a name and address as opposed to a substantive legal requirement?

Mr. Rempel: Yes. The name and address could be an example.

Mr. Wappel: Would a request for a social insurance number fall into that category?

Mr. Rempel: No. I believe that the social insurance number would be a substantive requirement.

Mr. Wappel: Why?

Mr. Rempel: That is the opinion I am offering.

Mr. Wappel: Exactly. It is not in the bill. Is there some legal definition somewhere in *Black's Law Dictionary*, for example? Is there some case law in this regard? Some citizen from, say, Miramichi will not know what is meant by "substantive legal requirements." He will not know whether he has to fill in his SIN, or divulge how many times he has been married and when he got divorced, or how much income he has earned for the last 15 years. How does he know what a substantive legal requirement is?

Mr. Rempel: Whenever Parliament legislates and uses particular language, that language must be interpreted. I am offering both my interpretation and the position of the department as to how it would be interpreted.

Mr. Wappel: Can you give me an example of a form of an administrative nature which creates a legal requirement and an example of a form of an administrative nature that creates a substantive legal requirement?

Mr. Rempel: A form of an administrative nature which created a legal requirement might be if you are applying for a fishing licence the form might require that you give your address so they know where to mail the licence if it is granted. That would be a legal requirement.

Mr. Bernier: Would the legal requirement be created by the provision of the regulation which says when you want a fishing licence you must apply in the form set out in Schedule I? When you just say name and address, that is not creating a legal requirement. The legal requirement is in the provision which states the form must be filled out.

Mr. Rempel: I agree with that. However, the information requested on the form creates that specific legal requirement to give the name and address as opposed to the general legal requirement to fill out the form.

In fact, the situation that we have in mind is that it may be appropriate in many cases for departments subject to the regulatory process, to specify in a general way what information must be provided on the form. That form would then go through the regulatory process. This form would be subject to the various checks and controls to ensure it is appropriate to require that information.

M. Wappel: Qu'est-ce qu'on entend par un formulaire de nature administrative qui crée une obligation juridique? Est-ce un formulaire qui demande le nom et l'adresse d'une personne par opposition à une obligation juridique de fond?

M. Rempel: Oui. Le nom et l'adresse pourraient être un exemple.

M. Wappel: Est-ce que le numéro d'assurance sociale tomberait dans la même catégorie?

M. Rempel: Non. Le numéro d'assurance sociale serait considéré comme une obligation de fond.

M. Wappel: Pourquoi?

M. Rempel: C'est mon opinion.

M. Wappel: Exactement. Cela ne figure pas dans le projet de loi. Est-ce qu'on trouve une définition juridique quelconque dans le *Black's Law Dictionary*, par exemple? Est-ce qu'il existe des précédents à cet égard? Un habitant de Miramichi, par exemple, ne saura pas ce qu'on entend par des «obligations juridiques de fond». Il ne saura pas s'il doit donner son numéro d'assurance sociale, indiquer le nombre de fois qu'il a été marié, quand il s'est divorcé, combien d'argent il a gagné au cours des 15 dernières années. Comment peut-il savoir ce qu'est une obligation juridique de fond?

M. Rempel: Lorsque le Parlement adopte des lois et utilise un libellé particulier, ce libellé doit être interprété. Je vous donne donc mon interprétation et celle du ministère.

M. Wappel: Pouvez-vous me donner un exemple d'un formulaire de nature administrative qui crée une obligation juridique, et un exemple d'un formulaire de nature administrative qui crée une obligation juridique de fond?

M. Rempel: Une demande de permis de pêche, où vous allez devoir fournir votre adresse pour qu'ils sachent où envoyer le permis, s'il est accordé, est un formulaire de nature administrative qui crée une obligation juridique.

M. Bernier: Est-ce que l'obligation juridique serait créée par la disposition du règlement qui précise que, lorsque vous voulez obtenir un permis de pêche, vous devez remplir le formulaire qui figure à l'annexe I? Le fait d'exiger les nom et adresse ne constitue pas une obligation juridique. L'obligation juridique se trouve plutôt dans l'article qui précise qu'un formulaire doit être rempli.

M. Rempel: Je suis d'accord avec vous. Toutefois, l'information demandée sur le formulaire crée une obligation juridique précise, soit celle de fournir le nom et l'adresse, et non pas une obligation juridique générale, soit celle de remplir le formulaire.

En fait, il serait utile, dans bien des cas, que les ministères assujettis au processus réglementaire précisent quels renseignements doivent être fournis sur le formulaire. Celui-ci franchirait ensuite toutes les étapes du processus réglementaire. Il ferait l'objet de divers contrôles et vérifications pour s'assurer qu'il est tout à fait approprié de demander ces renseignements.

The actual printed version of the form could be developed and changed from time to time in accordance with those requirements that had been established through the process. However, the printed version would not have to go through the process each time it was changed. Departments tell us that would create a certain flexibility and efficiency which would be useful.

Mr. Wappel: Give me an example of a form of an administrative nature that creates a substantive legal requirement.

Mr. Rempel: I will give you an example of a form that creates a substantive legal requirement. I do not think there would be a form of an administrative nature which creates a substantive legal requirement.

A form that creates a substantive legal requirement would be one that requires some information of substance that the law governing that form does not permit or demand to be required.

Mr. Wappel: If the form is of an administrative nature, it will not create substantive legal requirements?

Mr. Rempel: That would be my view, yes.

Mr. Wappel: Then there is no need for the words "that does not create substantive legal requirements" because that very concept is subsumed in "administrative."

Mr. Rempel: As a matter of drafting style, there is an overlap between "administrative nature" and "does not create substantive legal requirements." However, as you pointed out, it is sometimes useful to explain things in order that people will understand them. That is the reason we put in the words "does not create a substantive legal requirement."

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): If I may interrupt for a few moments. I have a similar question for you. Take for example the enumeration form. There are many types of forms: the short form as well as the medium, long and longer forms. The short form asks for the person's name and address. However, the long form asks for the person's credit union account number, address and telephone number. The objective is to find out what is in your bank account.

Do the requirements of these three or four different forms create a substantive legal problem or are we talking about strictly administrative forms?

[English]

Mr. Rempel: That would depend on whether the information demanded in those forms is authorized by statute or by regulation.

If the information demanded in those forms is authorized by statute or by regulation, then the forms which implement that demand would be merely administrative. If the form goes beyond what is authorized by statute or regulation to be demanded, then the form would create substantive legal requirements.

Mr. Wappel: What is wrong with saying, in subclause (2): The regulatory process does not apply to a form of an administrative nature which merely gives effect to existing legal requirements?

Le formulaire standard pourrait être établi et modifié à l'occasion, conformément aux exigences du processus. Toutefois, le document ne serait pas soumis à toutes les étapes du processus chaque fois qu'il ferait l'objet d'une modification. Les ministères nous disent que cette démarche leur donnerait plus de flexibilité, qu'elle serait plus efficace.

M. Wappel: Donnez-moi un exemple d'un formulaire de nature administrative qui crée une obligation juridique de fond.

M. Rempel: Je peux vous donner un exemple d'un formulaire qui crée une obligation juridique de fond. À mon avis, il n'y a pas de formulaire de nature administrative qui crée une telle obligation.

Un formulaire qui crée une obligation juridique de fond est un formulaire où l'on demande des renseignements importants que nous ne sommes pas tenus de fournir en vertu de la loi applicable.

M. Wappel: Si le formulaire est de nature administrative, il ne créera pas d'obligations juridiques de fond?

M. Rempel: C'est ce que je pense.

M. Wappel: Alors, il n'est pas nécessaire d'inclure le passage «sans créer d'obligations juridiques de fond», parce que ce concept est inclus dans le mot «administrative».

M. Rempel: Les expressions «de nature administrative» et «sans créer d'obligations juridiques de fond» se recoupent. Toutefois, comme vous l'avez mentionné, il est parfois utile de donner des précisions pour aider les gens à comprendre. C'est pour cette raison que nous avons ajouté les mots «sans créer d'obligations juridiques de fond».

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je vais vous interrompre deux secondes. J'ai une question dans le même sens. Prenez le formulaire du recensement. Par exemple, on a plusieurs sortes de formulaire, le court, le moyen, le plus long et le très long. Dans le formulaire court, on demande le nom et l'adresse. Mais dans le formulaire très long, on demande le numéro de compte à la Caisse populaire, son adresse, son numéro de téléphone et on veut savoir vraiment ce que vous avez en banque.

Est-ce que ces obligations créées par trois ou quatre formulaires différents créent un problème juridique de fond ou est-ce que ce type de formulaire est purement administratif?

[Traduction]

M. Rempel: Il faut voir si les renseignements demandés dans ces formulaires sont autorisés par la loi ou par voie de règlement.

S'ils le sont, alors les formulaires sont de nature administrative. S'ils exigent des renseignements qui vont au-delà de ce qui est autorisé par la loi ou par voie de règlement, alors ils créent des obligations juridiques de fond.

M. Wappel: Pourquoi ne disons-nous pas, au paragraphe (2): il ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative qui ne font que permettre l'exécution d'obligations juridiques existantes?

Mr. Rempel: There would not be much wrong with that. It would be an alternative way of drafting the section which would have the same effect.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I wonder if we could have an indication from Mr. Rempel of the bigger question: Why is it felt that this form deserves Parliament's attention? Why should there be a specific section of the act dealing with the forms? How big is this problem? Are we trying to save money or time?

Mr. Rempel: The purpose is to facilitate routine administrative changes to forms that require to be made on a periodic basis.

The Department of Justice does not deal with very many forms. However, other departments inform us that it would be useful to facilitate some of those routine changes and not go through the regulatory process.

When the name of a department changes, which happens from time to time in our system of government, it would become necessary to change the name that is printed on the various forms that are used. That is the kind of change to which it seems unnecessary to have the regulatory process apply.

Various departments have indicated to us that this would be a useful innovation.

Mr. Bernier: By the same token, would it not be useful for the Department of Justice to review the relevant statutes and remove the requirements that these forms of an administrative nature be made by regulation?

Mr. Rempel: That could be done. The one difference would be that, if in the enabling statute the form is entirely removed from the regulatory process, then this distinction between the substance of the form and the administrative character of the form is not important. Then the whole form is removed from the regulatory process.

Mr. Bernier: I am only suggesting forms of an administrative nature, i.e., those which you say do not create substantive legal requirements.

For instance, if a form does not have a place for the name, address or telephone number, there are statutes that simply give the minister power to establish forms without regulation. The Minister creates the forms necessary to administer the act and does not need this exemption from the regulatory process.

Mr. Rempel: There are some forms where neither the information to be provided on the form nor the physical character of the form are of interest to the regulatory process. Those should be completely outside the process.

There are good reasons that certain information provided on the form should be subject to the regulatory process; however, the physical character of the form need not be so subject.

This allows a department to make a regulation that goes through the process which sets out the information to be provided on the form and then establishes the physical character of the form from time to time as is appropriate.

M. Rempel: On pourrait le faire. Ce serait une autre façon de libeller l'article et l'effet serait le même.

M. Bernier: Monsieur le président, M. Rempel pourrait-il nous expliquer pourquoi ce formulaire doit être porté à l'attention du Parlement? Pourquoi devrait-on prévoir une disposition précise qui traite des formulaires? S'agit-il d'un problème grave? Est-ce que nous essayons d'économiser du temps et de l'argent?

M. Rempel: Cette disposition vise à simplifier les changements administratifs qui sont apportés régulièrement aux formulaires.

Le ministère de la Justice n'a pas un grand nombre de formulaires à traiter. Toutefois, il y a des ministères qui voudraient pouvoir effectuer des changements sans passer par le processus réglementaire.

Lorsqu'un ministère change de nom, ce qui arrive à l'occasion, il faut changer l'entête de divers formulaires. Il ne devrait pas être nécessaire de passer par le processus réglementaire pour effectuer des changements de ce genre.

Divers ministères nous ont dit qu'il serait utile de changer la façon de procéder.

M. Bernier: Ne serait-il pas également utile que le ministère de la Justice examine les lois pertinentes et supprime l'exigence voulant que les formulaires de nature administrative fassent l'objet d'un règlement?

M. Rempel: C'est possible. Sauf que, si dans la loi habilitante, le formulaire n'est pas assujéti au processus réglementaire, cette distinction entre le contenu du formulaire et le caractère administratif de celui-ci n'a plus d'importance. Le formulaire serait entièrement soustrait au processus réglementaire.

M. Bernier: Je ne fais allusion qu'aux formulaires de nature administrative, c'est-à-dire ceux qui ne créent pas d'obligations juridiques de fond.

Par exemple, si un formulaire ne prévoit pas une case pour le nom, l'adresse ou le numéro de téléphone, il y a des lois qui autorisent le ministre à établir des formulaires sans prendre de règlements. Le ministre crée les formulaires nécessaires pour administrer la loi, et il n'a pas besoin de cette exemption du processus réglementaire.

M. Rempel: Il y a des formulaires dont ni le contenu, ni le format n'intéressent le processus réglementaire. Ces formulaires devraient être totalement exemptés du processus.

Certains renseignements demandés sur le formulaire devraient, à juste titre, être assujéti au processus réglementaire. Toutefois, le format, lui, devrait en être exempté.

Un ministère peut ainsi prendre un règlement qui franchit toutes les étapes du processus, qui définit les renseignements qui doivent être fournis sur les formulaires, et qui en établit ensuite le format, selon les besoins.

Mr. Bernier: I thought you said earlier that forms of an administrative nature do not create legal requirements.

Mr. Rempel: Yes, that is right.

Mr. Bernier: Why should forms of an administrative nature, that is, those that do not create legal requirements, be made by regulation? Those are the only ones dealt with here. If you simply go back and give the minister power to establish a form necessary to administer the act, I think it can be drafted in such a way that everyone understands the minister does not have the power to then use his form-making power to impose substantive legal requirements. Then you would not need this.

Mr. Rempel: At that point, there is simply a decision to be made as to whether it is better to go through each statute and make the changes in each place, or to make a centralized change here which would apply to every statute. The choice made in the drafting of this bill was to do it in a centralized manner.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, that is exactly the point I was about to make. Mr. Bernier is right that it could be done, but this is the simpler way, at least from the Department of Justice's perspective. We have been talking here about a perfect world, a moderately perfect world, and a non-perfect world, from an administrative drafting point of view. The simpler way of achieving what counsel has suggested is to simply include it in the act rather than have the department go through every statute. That is not to say it is right or wrong, but that is a policy choice.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Do you make that as a suggestion, then?

Mr. Wappel: I am simply saying I do not have terrible difficulty with the concept of including it in subclause (2) to eliminate having to physically go through every statute, but I do have some problems with unnecessary wording.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Can we agree on some suggestion to be included in our report?

Mr. Wappel: I would suggest we take out the words "that" through to and including "but" in lines 28 and 29 on page two and add the word "which" in front of the word "merely."

The Joint Chairman (Senator Lewis): You are looking at the actual bill.

Mr. Wappel: Yes, sir.

Mr. Bernier: Could I put an alternative to Mr. Wappel?

Mr. Wappel: Certainly. Is it that we make them go through every statute?

Mr. Bernier: No. If the same thing were done at the other end, it might be clearer. What if we said that the regulatory process does not apply to a form that does not create legal requirements and drop the word "substantive." I think the use of the word "substantive" can only lead to debate as to what is substantive or not. It would then read:

M. Bernier: Je pensais que vous aviez dit plus tôt que les formulaires de nature administrative ne créaient pas d'obligations juridiques.

M. Wappel: C'est exact.

M. Bernier: Pourquoi les formulaires de nature administrative, c'est-à-dire ceux qui ne créent pas d'obligations juridiques, devraient-ils être pris par règlement? Il est uniquement question ici de ce type de formulaires. Si vous voulez donner au ministre le pouvoir d'établir un formulaire pour administrer la loi, vous pouvez le rédiger de manière à faire comprendre aux intéressés que le ministre ne peut pas ensuite utiliser ce pouvoir pour imposer des obligations juridiques de fond. À ce moment-là, il ne serait pas nécessaire d'avoir cette disposition.

M. Rempel: Il fallait décider s'il était préférable de revoir chaque loi et d'effectuer les changements dans chaque texte, ou de proposer un changement qui s'appliquerait à l'ensemble des lois. Nous avons opté pour la deuxième solution dans le projet de loi.

M. Wappel: Monsieur le président, c'est exactement ce que j'allais dire. M. Bernier a raison, mais cette formule est plus simple, du moins en ce qui concerne le ministère de la Justice. Nous sommes en train de parler ici d'un monde qui est parfait et d'un monde qui ne l'est pas, d'un point de vue administratif. La façon la plus simple de faire ce que le conseiller juridique a proposé, c'est de tout simplement inclure cette formule dans le projet de loi, plutôt que d'obliger le ministère à revoir chaque loi. Je ne dis pas que cette solution est bonne ou mauvaise, mais qu'elle constitue tout simplement un choix.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est ce que vous proposez?

M. Wappel: Je dis tout simplement que je n'ai aucune objection à ce qu'on ajoute cette précision au paragraphe (2) pour éviter qu'on ait à revoir chaque loi. Toutefois, je ne vois pas pourquoi on garderait des mots qui sont superflus.

Le coprésident (sénateur Lewis): Que proposez-vous qu'on inscrive dans notre rapport?

M. Wappel: Je propose qu'on enlève le passage «sans créer d'obligations juridiques de fond».

Le coprésident (sénateur Lewis): Vous parlez du projet de loi actuel.

M. Wappel: Oui.

M. Bernier: Puis-je proposer une autre solution?

M. Wappel: Certainement. Vous voudriez qu'ils revoient chaque loi?

M. Bernier: Non. On pourrait choisir une formule plus simple. On pourrait dire que le processus réglementaire ne s'applique pas aux formulaires qui ne créent pas d'obligations juridiques, et supprimer l'expression «de fond». Cette expression ne peut qu'aboutir à de longues discussions sur ce qui constitue ou non une obligation de fond. Le libellé se lirait comme suit:

The regulatory process does not apply to a form that does not create legal requirements, but merely gives effect to existing legal requirements,...

To my mind a legal requirement is always substantive. If a form creates it, it is a new legal requirement. No matter how small it may be, the citizen should be aware of it, and the only way he can be made aware of it is through publication.

Mr. Wappel: You did not use the words "administrative nature."

Mr. Bernier: "Administrative" is equivalent, according to Mr. Rempel, to "does not create a substantive legal requirement." I am suggesting we drop "administrative nature" rather than the other half of the equation, if you will.

Mr. Wappel: Could you read to me what you are suggesting?

Mr. Bernier: My suggestion is that it should read as follows:

The regulatory process does not apply to a form that does not create legal requirements but merely gives effect to existing legal requirements,...

Senator Moore: Could you word it in the positive?

Mr. Bernier: I could say, "The regulatory process applies to a form," but I think that would defeat the purpose.

Mr. Wappel: You are suggesting the regulatory process does not apply to a form that does not create legal requirements.

Mr. Bernier: Yes.

Mr. Wappel: What do you say to that, Mr. Rempel?

Mr. Rempel: The inclusion of the word "substantive" was meant to allow for certain innocuous requirements to be added to a form without having to go through the regulatory process, such as requiring a person's name, address or telephone number, that sort of thing. It would be our position that it is useful to retain that flexibility without having to return to the process.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I would suggest that everyone would agree that requiring the inclusion of, say, an address, is an innocuous change. I do not think that is a creation of a legal requirement. However, as we progress along this continuum of innocuity toward substantiveness, where is the line drawn? That is my concern. It is fine to give the obviously innocuous example to Parliament, to the legislators, today. Ten years down the road, when a department wishes to create legal requirements in a form that people or members of the committee do not think are so innocuous, the argument could be as to whether they are innocuous or substantive.

To me, it is, as I say, a source of interpretational difficulties down the road. Whether something creates or does not create a legal requirement is a far more certain test than the other one which is largely subjective. What regulation-makers may consider innocuous is often not what the citizen considers innocuous, and we all know that, I think. It would be safer not to include "substantive."

Il ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative qui ne créent pas d'obligations juridiques, mais qui ne font que permettre l'exécution d'obligations juridiques existantes [...]

À mon avis, une obligation juridique est toujours une obligation de fond. Si un formulaire crée une telle obligation, alors il s'agit d'une obligation nouvelle. Peu importe l'importance de celle-ci, le citoyen devrait en être informé, et la seule façon de le faire, c'est de l'imprimer.

M. Wappel: Vous avez laissé tomber les mots «de nature administrative».

M. Bernier: D'après M. Rempel, cette expression a le même sens que «sans créer d'obligations juridiques de fond». Je propose qu'on laisse tomber les mots «de nature administrative» plutôt que l'autre moitié de l'équation.

M. Wappel: Pouvez-vous me lire votre libellé?

M. Bernier: Le libellé se lirait comme suit:

Il ne s'applique pas aux formulaires qui ne créent pas d'obligations juridiques, mais qui ne font que permettre l'exécution d'obligations juridiques existantes [...]

Le sénateur Moore: Ne pourriez-vous pas employer une tournure positive?

M. Bernier: Je pourrais dire «Il s'applique aux formulaires...», mais je crois que cela irait à l'encontre du but recherché.

M. Wappel: Vous êtes en train de proposer que le processus réglementaire ne s'applique pas aux formulaires qui ne créent pas d'obligations juridiques.

M. Bernier: C'est exact.

M. Wappel: Qu'en pensez-vous, monsieur Rempel?

M. Rempel: Les mots «de fond» avaient été inclus pour permettre l'ajout aux formulaires de certaines exigences anodines sans avoir à passer par tout le processus réglementaire, par exemple exiger que la personne fournisse son nom, son adresse ou son numéro de téléphone. À notre avis, il serait utile de conserver cette souplesse.

M. Bernier: Monsieur le président, tous seraient d'accord que l'inclusion, par exemple, d'une adresse est une exigence anodine. Je ne crois pas qu'elle crée une obligation juridique. Toutefois, où finit l'exigence anodine et où commence l'obligation de fond? Voilà ce qui me préoccupe. C'est fort bien de donner un exemple manifestement anodin au Parlement, aux législateurs. Par contre, dans dix ans, quand un ministère voudra créer dans un formulaire des obligations juridiques que les Canadiens et les Canadiennes ou les membres du comité ne jugent peut-être pas si anodines, il faudra peut-être débattre de ce qui est une exigence anodine et une obligation de fond.

Comme je l'ai dit, je vois là une source de difficultés d'interprétation. Savoir si quelque chose crée ou ne crée pas une obligation juridique représente un critère beaucoup plus sûr que l'autre, qui est en grande partie subjectif. Ce que ceux qui rédigent les règlements estiment être anodin ne correspond souvent pas à la définition qu'en ont les Canadiens. Je crois que nous le savons tous. Il vaudrait mieux ne pas inclure l'expression «de fond».

Mr. Wappel: I suggested that it read:

The regulatory process does not apply to a form of an administrative nature which merely gives effect to existing legal requirements...

What is wrong with that?

Mr. Bernier: That is fine, but I am not sure it achieves the same end.

Mr. Wappel: I want to eliminate what no one can define.

Mr. Bernier: You say the form is of an administrative nature. On the other hand, Parliament said, "Prescribe this form by regulation." It is a contradiction in terms.

Mr. Wappel: Our witness has already told us there is no such thing as a form of an administrative nature which creates substantive legal requirements, so there is no reason to have it in there in the negative.

Mr. Bernier: Here we are dealing with forms where Parliament has said, "You will make a regulation if you want to prescribe this form." Yet, somewhat oddly, we are calling it a form of an "administrative nature." To me, a form of an administrative nature is a form that a minister or official of the state establishes in his executive capacity as part of management of the government.

Mr. Wappel: I view the phrase "of an administrative nature" as indicating that it is similar to what Mr. Rempel suggested where the name of a department changes. We must have some way of dealing with that kind of change without having to go through the burdensome regulatory process. That makes sense, surely. I can certainly take his point on that. However, with respect to, "substantive legal requirements of an administrative nature", there may be at one point some argument and some court will make the decision. Therefore, I would recommend what I said earlier, which is that we remove the words "that does not create substantive legal requirements" and put in "which merely."

Mr. Bernier: It does take care of it. It puts it in positive terms. It does have that advantage.

The Joint Chairman (Senator Lewis): If there is no other comment, can we agree on that and put it into our recommendations?

What is next?

Mr. Bernier: Next we have the exemptions on clause 2(2), which are for greater certainty. There is one exclusion, for greater certainty, where a regulation does not include an order of a court. I think the explanation Mr. Keyes gave on October 31 justifies the presence of that exclusion, although it is certainly for greater certainty.

The exemption in paragraph (a) would expressly state that the rules governing the practice or procedure in proceedings before a court will be considered for greater certainty to be regulations. Rules of practice and procedure of a tribunal or administrative agency are only so considered if the tribunal or agency is one that

M. Wappel: Je propose que la disposition se lise comme suit:

Il ne s'applique pas aux formulaires de nature administrative qui ne font que permettre l'exécution d'obligations juridiques existantes.

Ça va?

M. Bernier: Le libellé est parfait, mais je ne suis pas sûr qu'il permette d'arriver aux mêmes fins.

M. Wappel: Je souhaite retrancher du texte ce que nul ne peut définir.

M. Bernier: Vous dites que le formulaire est d'une nature administrative. Par contre, le Parlement a exigé que le formulaire soit établi par voie de règlement. Il y a là une contradiction.

M. Wappel: Le témoin nous a déjà dit qu'il n'existe pas de formulaire de nature administrative qui crée des obligations juridiques de fond. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter un élément négatif dans cette phrase.

M. Bernier: Il est question ici de formulaires au sujet desquels le Parlement a exigé qu'ils soient décrits dans un règlement. Pourtant — et c'est quelque peu étrange —, nous décrivons ce formulaire comme étant de «nature administrative». À mon sens, le formulaire est de nature administrative s'il est établi par un ministre ou un représentant de l'État de par sa compétence exécutive en tant que membre de l'équipe de gestion du gouvernement.

M. Wappel: Selon moi, les mots «d'une nature administrative» ont un sens analogue à ce qu'a proposé M. Rempel, par exemple lorsque change l'appellation d'un ministère. Il faut trouver un moyen de permettre ce genre de changement sans avoir à repasser par le lourd processus réglementaire. Il me semble que c'est raisonnable. Je puis certes comprendre qu'on le veuille. Toutefois, en ce qui concerne des «obligations juridiques de fond d'une nature administrative», il se peut qu'il y ait désaccord à un certain moment donné. Un tribunal devra trancher. Par conséquent, je recommanderais ce que j'ai dit plus tôt, soit de retrancher l'expression «sans créer d'obligations juridiques de fond», et d'enchaîner avec la suite.

M. Bernier: Cela ne règle pas le problème. Par contre, il y a un avantage. La négation a disparu.

Le coprésident (sénateur Lewis): Si vous n'avez plus rien à ajouter, pouvons-nous nous entendre là-dessus et le mettre dans nos recommandations?

Où en sommes-nous?

M. Bernier: Cela nous amène aux exemptions précisées au paragraphe 2(2) pour plus de certitude. Ainsi, il est entendu que la définition d'un règlement ne comprend pas les ordonnances judiciaires. Je crois que l'explication donnée par M. Keyes, le 31 octobre, justifie la présence de cette exclusion, bien qu'elle n'y figure que par souci d'une plus grande certitude.

L'exemption prévue à l'alinéa a) disposerait expressément qu'il est entendu que les règles s'appliquant à la pratique ou à la procédure dans les instances engagées devant un tribunal sont réputées être un règlement. Les règles de pratique et de procédure d'un tribunal ou d'un organisme administratif ne sont réputées être

is designated by the Governor in Council. That is perhaps a little odder. As a matter of law, if those rules are legislative, why would there be a discretion in the Governor in Council to decide which rules of practice are regulations and which are not?

On a more technical point, it seems to go somewhat beyond the scope of a "for greater certainty" clause, which is only there to clarify. Here, under cover of a "for greater certainty" clause, a substantive power is given to the Governor in Council to decide which rules of tribunals or agencies will be subject to regulatory process. It seems to go a bit beyond what one might expect to find in this kind of clause.

Turning to clause 2(2)(b), I am sure Mr. Rempel will provide the reasons for which it was included.

A new rationale has been put forward for clause 2(2)(c) in relation to exemption orders. Given the usual principles of interpretation, I am not aware there has ever been a doubt that an instrument that amends a regulation is subject to all of the requirements. That is provided for in the Interpretation Act. Similarly, an instrument that amends an act of Parliament must be considered to be a regulation and to be legislative in nature. Again, one wonders why — at least, with things that appear to counsel to be self-evident — there is a need to state them in Bill C-25 when no such need was felt in the other act.

We also wondered whether there might not be value — because this is an issue the committee it has encountered in the past — in clarifying the status of corporate by-laws. The corporate by-laws to which I am referring are the by-laws of public corporations, for example, the Canada Ports Corporation. That is to say, those by-laws which, pursuant to granted statutory powers, govern internal affairs. By analogy to the law as it applies to the private sector, in the past — that is, where the by-laws of a corporation are considered to have a contractual character as opposed to a legislative character — a private corporation could not exercise legislative powers.

Even where the public corporation is expressly granted, by statute of Parliament, the power to make certain by-laws to govern its affairs and the duties of its directors, and so on, it has been treated as not being legislation. In the case of a public corporation, the contractual basis for the by-law is not the same as it will be in a private corporation setting. The powers are also powers given by statute directly by Parliament that a certain corporation or agency may make by-laws or rules governing its affairs. We raise the question in the commentary whether it would not be useful to clarify the status of these things as well, considering the other issues that are being clarified.

un règlement que si le tribunal ou l'organisme a été désigné par le gouverneur en conseil. Voilà qui est peut-être un peu plus étrange. En droit, si ces règles sont de nature législative, pourquoi le gouverneur en conseil aurait-il le pouvoir discrétionnaire de décider lesquelles sont des règlements et lesquelles ne le sont pas?

Sur un plan plus technique, la question semble déborder quelque peu du cadre d'un article inclus pour plus de certitude, qui n'existe que pour clarifier. Ici, sous guise de donner plus de certitude, on confère au gouverneur en conseil un pouvoir de fond en vue de décider quelles règles de tribunaux ou d'organismes seront assujetties au processus réglementaire. Cette disposition semble aller un peu plus loin que ce qu'on est en droit d'attendre dans pareil article.

Pour ce qui est de l'alinéa 2(2)b), je suis sûr que M. Rempel expliquera les raisons pour lesquelles il a été inclus.

Un nouvel argument a été avancé pour justifier la présence de l'alinéa 2(2)c) en ce qui concerne les décrets d'exemption. Étant donné les principes sur lesquels se fonde habituellement l'interprétation, que je sache, on n'a jamais douté qu'un texte modifiant un règlement doive satisfaire à toutes les exigences. C'est ce que prévoit la Loi d'interprétation. Parallèlement, il faut réputer le texte modifiant une loi du Parlement comme étant un règlement de nature législative. À nouveau, on peut se demander pourquoi — du moins, dans des situations qui semblent explicites aux conseillers juridiques — il faut les énoncer dans le projet de loi C-25 alors que ce n'était pas essentiel dans l'autre loi.

Nous nous sommes aussi demandés s'il n'était pas utile — car le comité a déjà été aux prises avec cette question — d'être plus précis en ce qui concerne les règlements administratifs d'entreprise, notamment de personne morale de droit public, par exemple la Société canadienne des ports. Il est question plus particulièrement des règlements qui, en conformité avec les pouvoirs législatifs conférés, s'appliquent aux affaires internes. Par analogie au droit qui s'applique à l'entreprise privée, dans le passé — c'est-à-dire lorsque le règlement intérieur d'une entreprise est réputé avoir un caractère contractuel plutôt qu'un caractère législatif —, une société privée ne pouvait exercer des pouvoirs législatifs.

Même lorsque la personne morale de droit public est habilitée expressément, par une loi du Parlement, à adopter certains règlements administratifs concernant ses affaires internes, les fonctions de ses administrateurs, et ainsi de suite, cette loi n'a jamais été considérée comme telle. Dans le cas d'une société publique, le fondement contractuel du règlement administratif n'est pas le même que s'il avait été adopté par une société privée. Les pouvoirs sont également des pouvoirs conférés directement par le Parlement au moyen d'une loi habilitant une certaine société ou un certain organisme à adopter des règlements administratifs ou des règles gouvernant ses affaires internes. Dans le commentaire, nous nous demandons par conséquent s'il n'est pas utile de préciser ces choses également, compte tenu des autres questions qui sont précisées.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): It is now past 10 a.m. and the House has resumed sitting. The rules of the committee state that we must interrupt our proceedings at 10 a.m. Therefore, I will have to adjourn the meeting unless there is unanimous consent to continue sitting. We have no choice but to adjourn.

[English]

Mr. Wappel: We have another choice. The rules of the committee provide that if there are three members, then we can proceed. If there are three members, I should like to finish subclause (2) today. If there are not three members, then so be it. I think we could plough through the comments that counsel has made respecting subclause (2), for the purposes of concluding this discussion.

Would that third alternative not automatically include the by-laws of the agencies and corporations that you just mentioned, thereby not having to clutter up subclause (2)?

Mr. Bernier: No, because the issue is not a magic formula. The statute, for example, the Canada Ports Corporation Act, will say that the corporation may make by-laws. There is a name or a magic formula attached.

Mr. Wappel: But if the government were to accept our alternative number three, which says that everything is a regulation, would that not make these regulations?

Mr. Bernier: Number three would state that everything that is made pursuant to a grant of legislative power is a regulation. That is precisely the question here. Is the power to make by-laws to govern its internal affairs granted to a public corporation a grant of legislative power?

In the past, the analogy was made to the private corporation. It was considered that, if the by-law were one governing the internal affairs of a corporation as opposed to by-laws of Canada Ports imposing rates or tolls, you could make the analogy to the case law on corporations and say that those were not legislative. The analogy is not complete, because in the case of private corporations it is done on a contractual basis.

Mr. Wappel: You are recommending that, for greater certainty, we add something about by-laws.

Mr. Bernier: I think it would be worth it.

Mr. Wappel: Can you give me an example of something other than a statute that amends or repeals an act of Parliament?

Mr. Rempel: It is rare, but on occasion there are examples where Parliament will give the authority to amend a statute by regulation. In modern times, the most common examples are where Parliament had — and, this specific example may not be the correct one — for example, schedules to the Financial Administration Act that specify agencies that are subject to it, and so on. If Parliament allows for the Governor in Council to add

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je dois vous préciser qu'il est passé 10 heures, les travaux de la Chambre reprennent. Nous avons au comité créé un règlement pour que l'on interrompe les travaux du comité à 10 heures le matin. Je dois donc terminer la séance à moins que vous ne soyez tous d'accord pour continuer. Nous n'avons pas le choix, nous devons ajourner nos travaux.

[Traduction]

M. Wappel: Si, il existe un autre choix. D'après les règles du comité, si trois membres sont présents, le comité peut siéger. Si trois membres veulent bien demeurer sur place, j'aimerais en finir avec le paragraphe (2) aujourd'hui. Par contre, s'il n'y a pas quorum, tant pis! Je crois que nous sommes capables, pour clore le débat, de terminer l'examen des commentaires faits par le conseiller juridique au sujet du paragraphe (2).

Ce troisième choix n'inclurait-il pas d'office les règlements intérieurs des organismes et des sociétés que vous venez de mentionner, ce qui nous éviterait de surcharger le paragraphe (2)?

M. Bernier: C'est impossible parce que la question en jeu n'est pas une formule magique. La loi, par exemple la Loi sur la Société canadienne des ports, précisera que la société peut prendre des règlements administratifs. Elle précisera la société en question ou prévoira une formule magique quelconque.

M. Wappel: Par contre, si le gouvernement acceptait notre solution numéro trois, c'est-à-dire que tout texte est réputé un règlement, ne seraient-ils pas alors des règlements?

M. Bernier: La solution numéro trois préciserait que la définition de «règlement» s'applique à tout ce qui est fait en vertu de pouvoirs législatifs. C'est précisément ce dont il est question ici. Le pouvoir d'adopter des règlements administratifs s'appliquant aux affaires internes conféré à une société publique représente-t-il une délégation de pouvoir législatif?

Dans le passé, on dressait un parallèle avec la société privée. On estimait que, si le règlement administratif s'appliquait aux affaires internes d'une société par opposition à un règlement de la Société canadienne des ports imposant des tarifs ou des droits, on pouvait faire une analogie avec la jurisprudence concernant les sociétés et dire que ces règlements n'étaient pas de nature législative. L'analogie est incomplète parce que, dans le cas d'une société privée, cela se fait sur une base contractuelle.

M. Wappel: Vous recommandez que, pour plus de certitude, nous ajoutions des précisions au sujet des règlements administratifs.

M. Bernier: À mon avis, cela en vaudrait la peine.

M. Wappel: Pouvez-vous me donner en exemple autre chose qu'une loi modifiant ou abrogeant une loi du Parlement?

M. Rempel: C'est rare, mais il arrive que le Parlement confère, par voie de règlement, le pouvoir de modifier une loi. Les exemples les plus courants actuellement sont les cas où le Parlement — mon exemple n'est peut-être pas le plus juste — inclut des annexes à la Loi sur la gestion des finances publiques qui énumèrent les organismes qui y sont assujettis, et cetera. Si le Parlement permet au gouverneur en conseil d'ajouter des noms

agencies to that schedule by regulation, then that is an example where an act of Parliament is being amended by regulation.

Mr. Wappel: Can you give me an example of an act of Parliament being repealed by anything other than another act of Parliament?

Mr. Rempel: That is only theoretically possible where Parliament has given express authority to repeal a particular act by regulation. I am not aware of such an example.

Mr. Wappel: Why is it in here?

Mr. Rempel: To cover the possibility of it ever arising.

Mr. Wappel: Should some department decide that it will repeal an act by regulation and slip it into the act, this covers that possibility?

Mr. Rempel: It is to make sure that, if Parliament ever grants that authority, it could only be exercised if Parliament granted it. In other words, to ensure that exercise of authority would be by regulation. This only subjects that exercise of authority to a certain procedural regime; it does not say anything about whether or not that authority exists.

Mr. Wappel: As far as you know, there is neither a regulation nor an example of one which has repealed an act of Parliament?

Mr. Rempel: I cannot think of one.

Mr. Wappel: What is the policy rationale from the Department of Justice's point of view to have the Governor in Council, under clause 26(a), designate rules as being regulations?

Mr. Rempel: In the present Statutory Instruments Act, the rule is that it is bodies which are judicial or quasi judicial whose rules are considered to be regulations.

This question of whether a body is judicial or quasi judicial is a difficult legal question that has caused endless arguments over the years. In fact, in the context of the previous version of the Federal Court Act, sections 18 and 28, it caused quite a few difficulties. Eventually that act was amended to delete the reference to "judicial" or "quasi-judicial" because it is simply too difficult to tell in many cases exactly how that is applied.

The intent here is to create certainty by having a list of whose rules are to be considered regulations rather than to rely on the words "judicial" or "quasi-judicial" which have created those difficulties.

Mr. Wappel: I think it would create uncertainty because you would never know who the Governor in Council was or was not going to designate. You could simply have subclause (2)(a) without the words "designated under paragraph 26(a)" and simply say, "contains rules governing the practice or procedure in proceedings before a court or before a tribunal or agency." By the way, why does the word "an" not appear in front of "agency"?

d'organismes à ces annexes par voie de règlement, nous avons un exemple d'une loi du Parlement qui peut être modifiée par voie de règlement.

M. Wappel: Pouvez-vous me donner un exemple de loi du Parlement qui est abrogée autrement que par l'adoption d'une autre loi du Parlement?

M. Rempel: En théorie seulement, c'est possible si le Parlement a conféré le pouvoir express d'abroger une loi particulière par voie de règlement. Que je sache, cela ne s'est jamais produit.

M. Wappel: Pourquoi a-t-on inclus cette possibilité ici?

M. Rempel: Au cas où cela se produirait.

M. Wappel: Si un ministère décidait d'abroger une loi par voie de règlement et qu'il insérerait cette disposition dans la loi, il pourrait le faire?

M. Rempel: On veut faire en sorte que, si jamais le Parlement le confère, le pouvoir ne pourra être exercé que s'il l'a autorisé. En d'autres mots, on fait en sorte que l'exercice du pouvoir se fasse par voie de réglementation. La disposition ne fait qu'assujettir l'exercice du pouvoir à une certaine procédure; elle ne précise pas si ce pouvoir existe ou non.

M. Wappel: Que vous sachiez, on n'a jamais abrogé une loi du Parlement par voie de réglementation et il n'y a pas d'exemple qui vous vienne à l'esprit?

M. Rempel: Je n'en ai aucun à vous citer.

M. Wappel: Comment le ministère de la Justice justifie-t-il qu'aux termes du paragraphe 26a), le gouverneur en conseil peut désigner des règles comme étant des règlements?

M. Rempel: La Loi sur les textes réglementaires dispose actuellement que les règles émanant d'organismes judiciaires ou quasi judiciaires sont réputées être des règlements.

Quant à savoir si un organisme est judiciaire ou quasi judiciaire, cette question juridique, difficile à régler, a suscité des débats sans fin au fil des ans. En fait, elle a posé bien des problèmes en ce qui concerne la version antérieure de la Loi sur la Cour fédérale, notamment des articles 18 et 28. En fin de compte, la loi a été modifiée en vue d'en retrancher les mots «judiciaire» ou «quasi judiciaire» simplement parce que, souvent, il était simplement trop difficile de décider comment l'appliquer.

On veut ici être sûr d'être bien compris en incluant une liste des organismes dont les règles seront réputées être des règlements, plutôt que de s'en remettre à des mots ambigus comme «judiciaire» et «quasi judiciaire».

M. Wappel: Vous ajouteriez alors un élément d'incertitude parce que vous ne sauriez jamais qui le gouverneur en conseil désignerait. Il serait plus simple de retrancher de l'alinéa (2)a) l'expression «désigné en vertu de l'alinéa 26a)» et de dire: «régissent la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant soit un tribunal judiciaire, soit un organisme administratif». Soit dit en passant, pourquoi n'y a-t-il pas d'article devant le mot «agency», dans la version anglaise?

Could you give me an example of where something would not be covered? The terms, "court," "tribunal" and "agency" are pretty broad.

Mr. Rempel: Yes. The rule under the Statutory Instruments Act now is that a tribunal or agency's rules are regulations if the tribunal or agency is judicial or quasi-judicial. To have no qualification on tribunal or agency would extend the application from the status quo, which was not our intention.

Mr. Wappel: However, if the regulations are designated under paragraph 26(a), theoretically there could be a lessening of those regulations which contain rules. In other words, there is currently a list or a body of statutes, or a body of administrative law which specifies what are considered to be regulations. If they have to be designated by the Governor in Council and they are not, the list could be made smaller, not larger, or not the same.

Mr. Rempel: That is correct, but it was our intention that the Governor in Council's power be used in a way that is consistent with the present practice.

Mr. Wappel: That is very reassuring, but that does not necessarily mean that that will be the case 10 years from now.

Mr. Rempel: You are correct.

Mr. Wappel: I think that is dangerous and unnecessary. I do not know what to do about it.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Do you have a suggested change, Mr. Bernier?

Mr. Bernier: I am uncomfortable with having a substantive power granted to the Governor in Council under the cover of a "for greater certainty" clause. A "for greater certainty" clause is there to say, "Well of course this is the case, but we want to be absolutely certain."

That is not what we are talking about here. As Mr. Wappel pointed out, there is no rule as regards tribunals or agencies. There is no greater certainty. All it tells you is that they may be or they may not be in.

Perhaps part of the solution may lie in taking that part with regards to tribunals or agencies out of this "for greater certainty" clause and deal with it directly in a positive fashion. Then, if we decide that a power should be given to the Governor in Council, we will have in the regulation-making power that the Governor in Council may make regulations designating and subjecting the rules of a tribunal or agency to the regulatory process. Then it will be clear. What he is doing is not tucked away.

In drafting that provision, the legislator can provide whatever direction it sees fit to the Governor in Council, depending on whether members have reached a consensus on what they should do. That can be drafted.

Mr. Wappel: You lost me, Mr. Bernier.

Pouvez-vous me donner un exemple de texte qui ne serait pas inclus? Les mots «tribunal judiciaire» et «organisme administratif» ont un sens assez général.

M. Rempel: Oui. Au sens de la Loi sur les textes réglementaires, les règles émanant d'un tribunal ou d'un organisme sont réputées être des règlements si ce tribunal ou cet organisme est de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Sans l'ajout d'un qualificatif, nous étendrions le sens de ces mots, ce qui n'était pas notre intention.

M. Wappel: Toutefois, si le règlement est désigné en vertu de l'alinéa 26a), en théorie, ceux qui comportent des règles auraient moins de force. En d'autres mots, il existe actuellement une liste ou une série de lois, ou encore un droit administratif qui précise quels textes sont réputés être des règlements. S'il faut qu'ils soient désignés par le gouverneur en conseil et qu'ils ne le sont pas, la liste pourrait raccourcir plutôt que de s'allonger, voire n'être plus la même.

M. Rempel: C'est exact, mais nous projetons que le pouvoir du gouverneur en conseil serait exercé en fonction de la pratique actuelle.

M. Wappel: C'est fort rassurant, mais cela ne signifie pas forcément que ce sera le cas dans 10 ans.

M. Rempel: Vous avez raison.

M. Wappel: J'estime que cette pratique est dangereuse et inutile. J'ignore ce qu'il faut faire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Monsieur Bernier, avez-vous un changement à nous proposer?

M. Bernier: L'idée de conférer au gouverneur en conseil un pouvoir de fond dans un article visant à donner plus de certitude me met mal à l'aise. Pareil article a pour objet de confirmer ce qui existe déjà.

Ce n'est pas ce dont il est question ici. Comme le fait remarquer M. Wappel, il n'existe pas de règle en ce qui concerne les tribunaux ou les organismes. Il ne peut pas y avoir plus de certitude. Tout ce que vous dit cet article, c'est qu'ils sont peut-être inclus, peut-être pas.

La solution pourrait être, en partie, de retrancher la partie qui concerne les tribunaux ou organismes de cet article et de régler cette question ailleurs dans le projet de loi. À ce moment-là, si nous décidons qu'il faut donner un pouvoir au gouverneur en conseil, nous incluons dans le pouvoir de réglementation que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements désignant et assujettissant les règles d'un tribunal ou d'un organisme au processus réglementaire. Il n'y aura alors pas d'équivoque. Il sera très clair que le gouverneur en conseil peut le faire.

En rédigeant cette disposition, le législateur peut donner les instructions qu'il juge bon au gouverneur en conseil, si les membres ont réussi à s'entendre sur ce qu'il faut faire. Il est possible de rédiger une telle disposition.

M. Wappel: Monsieur Bernier, je ne vous suis plus.

Mr. Bernier: I am saying that, with respect to clause 2(2), we should include the words “contains rules governing the practice or procedure in proceedings before a court.” We know, for greater certainty, that these things are meant to be included.

Mr. Wappel: What about the rules of procedure that we dealt with concerning the Public Service Staff Relations Act? We had a whole host of problems because they had rules of practice. That is a tribunal; that is not a court. However, we felt that those rules should be subject to our review. Is that not what this clause is meant to include?

Mr. Bernier: Then let me make it simpler. For greater certainty, you provide that the term “regulation” — and that would work with the direction the committee wanted to take — applies to rules governing practice or procedure in proceedings before a court or before a tribunal or agency.

Mr. Wappel: Which is just what I said.

Mr. Bernier: Then you are simply going to the scrutiny process. The government, if it wishes to and if it considers that some of these should not be subject to the regulatory process, retains its power under clause 5 to exempt them from the regulatory process.

Mr. Wappel: Then we should take out the words “designated under paragraph 26(a).”

Mr. Bernier: That is a possibility.

Mr. Wappel: Everything is possible. You are our general counsel. Would you agree?

Mr. Bernier: Exactly. I am a general counsel, Mr. Wappel. If you ask me if something is legal or not, I will give you — and I am sure you know this — a pretty definitive answer. In this instance, however, we are dealing with legislative choices.

Mr. Wappel: Mr. Rempel said it is more specific.

Mr. Bernier: I can provide the information, but you must make those legislative choices.

Mr. Wappel: I understand that. Mr. Rempel said it is designed to create certainty. I disagree with him. I think it creates uncertainty. In your legal opinion, not your political opinion, is there more uncertainty if we take those words out?

Mr. Bernier: Obviously there is more certainty because you do not have an intervening discretion by the Governor in Council.

Mr. Wappel: That is what I would suggest.

Mr. Bernier: The whole provision is not made to turn — or a great part of it — on the discretion.

Mr. Wappel: The subclause would end, then, after the word “agency.”

M. Bernier: Je dis qu'en ce qui concerne le paragraphe 2(2), il faudrait inclure l'expression «régissent la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un tribunal». Il est entendu que ces textes sont censés être inclus.

M. Wappel: Que se produit-il alors dans le cas des règles de procédure dont il a été question quand nous avons examiné la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique? Nous avons éprouvé toutes sortes de difficultés parce qu'elle prévoyait des règles de pratique. Il s'agit d'un tribunal administratif, non pas d'un tribunal judiciaire. Cependant, nous estimions que ces règles devraient être assujetties à notre examen. N'est-ce pas là ce qu'est censé inclure cet article?

M. Bernier: Je vais m'expliquer autrement. Pour plus de certitude, vous précisez que le mot «règlement» — et cela irait dans le sens de ce que veut faire le comité — s'applique aux règles gouvernant la pratique ou la procédure dans des instances engagées devant un tribunal judiciaire, devant un tribunal ou devant un organisme.

M. Wappel: C'est ce que je viens de dire!

M. Bernier: À ce moment-là, seul le processus d'examen entre en jeu. Le gouvernement, s'il le souhaite et s'il estime que certains de ces textes ne devraient pas être assujettis au processus réglementaire, conserve aux termes de l'article 5 le pouvoir de les exempter.

M. Wappel: Il faudrait alors supprimer les mots: «désigné en vertu de l'alinéa 26a».

M. Bernier: C'est possible.

M. Wappel: Tout est possible. Vous êtes notre conseiller juridique principal. Seriez-vous d'accord?

M. Bernier: Exactement. Je suis conseiller juridique principal, monsieur Wappel. Si vous me demandez si telle ou telle chose est légale ou non, je vous donnerai — et je suis sûr que vous le savez — une réponse assez précise. Dans ce cas-ci toutefois, nous parlons de choix législatifs.

M. Wappel: M. Rempel a dit que c'est plus précis.

M. Bernier: Je peux vous donner l'information, mais vous devez faire ces choix législatifs.

M. Wappel: Je le comprends. M. Rempel a dit que cela vise à créer une certitude. Je ne suis pas d'accord avec lui. Je pense que cela crée une incertitude. Selon votre avis juridique, non votre avis politique, y aurait-il plus d'incertitude si nous supprimions ces mots?

M. Bernier: De toute évidence, il y aurait plus de certitude, car vous n'auriez plus le pouvoir discrétionnaire interposé du gouverneur en conseil.

M. Wappel: C'est ce que je pense.

M. Bernier: Tout cet article — ou une grande partie — ne tourne pas autour du pouvoir discrétionnaire.

M. Wappel: L'alinéa se terminerait alors après le mot «organisme administratif».

Mr. Lee: I have a question for the witnesses. Let us take the Public Service Staff Relations Board. Under this definition, are we clear that under the new statute the rules of that tribunal would not be a regulation unless they were designated?

Mr. Rempel: Yes, that is right. The Governor in Council would have to designate the Public Service Staff Relations Board. I should add that I fully expect that would be one of the bodies designated, but it would have to be done.

Mr. Lee: This is not what the definition says, as I read it. It says that a regulation includes rules of practice before a tribunal that is designated. It does not say it excludes rules of a tribunal that is not designated. One could argue that the rules that would be in place for that board not being designated can still be included as regulations. This does not make it any more certain that they are not included. If in fact it said "rules of a tribunal that is not designated are not regulations", then it would be clear; but, it does not say that. This says that the regulation includes rules of a tribunal that is designated. It does not confirm the opposite.

Mr. Rempel: I see your point. In fact, I may have misled you in my answer a moment ago. Looking at it with fresh eyes, as you have invited me to do, I suppose that, when it says that a regulation includes these particular rules of practice that have been designated, the legal affect of that would not be to exclude the rules of practice of other bodies should those rules of practice otherwise meet the definition of "regulation."

Mr. Lee: You may not have accomplished your objective here if your objective was to exclude a whole body of tribunal rules. If the objective of this subclause was to exclude from the regulatory process a grouping of tribunal rules, then you have not necessarily accomplished that objective with certainty.

Mr. Rempel: The objective was to change from the language of "judicial" or "quasi-judicial" to something that would permit more certainty once the regulation and the list were made. However, it does appear, as you have pointed out in your questioning, that the language is inclusive rather than exclusive. Even if a tribunal were not on the list, if its rules of practice and procedure met the definition of regulation, those things would still be regulations.

Mr. Lee: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lewis): What is the suggestion? Have we agreed?

Mr. Bernier: If what Mr. Rempel just suggested to Mr. Lee is indeed correct, that changes the approach. Mr. Rempel is saying that, if the rules of a tribunal or agency meet the definition in section 2(1) which is unilaterally imposed, binding, legal and general application — that describes most rules of practice and procedure — then they are regulations. The power given to the

M. Lee: J'ai une question à poser aux témoins. Prenons par exemple la Commission des relations de travail dans la fonction publique. D'après cette définition, est-il clair que selon le nouveau statut, les règles de cet organisme administratif ne seraient pas un règlement à moins que cet organisme ne soit désigné?

M. Rempel: Oui, c'est exact. Il faudrait que le gouverneur en conseil désigne la Commission des relations de travail dans la fonction publique. J'ajouterais qu'à mon avis, ce serait l'un des organismes désignés, mais il faudrait effectivement le désigner comme tel.

M. Lee: Ce n'est pas ce qu'indique la définition, d'après l'interprétation que j'en fais. Elle indique que la notion de règlement englobe les règles régissant la pratique dans les instances engagées devant un tribunal administratif qui est désigné. Elle n'indique pas que la notion de règlement exclut les règles d'un tribunal administratif qui n'est pas désigné. On pourrait avancer que les règles en vigueur pour cette commission non désignée peuvent toujours être considérées comme des règlements. Le fait qu'elles ne soient pas englobées ne crée pas plus de certitude. Si cette définition indiquait que «les règles d'un tribunal administratif qui n'est pas désigné ne sont pas des règlements», ce serait clair; mais ce n'est pas le cas. D'après cette définition, la notion de règlement englobe les règles d'un tribunal administratif désigné. Elle ne confirme pas le contraire.

M. Rempel: Je comprends ce que vous voulez dire. En fait, je vous ai peut-être induit en erreur, lorsque j'ai donné ma réponse il y a quelques instants. En examinant la question sous un autre angle, comme vous m'invitez à le faire, je suppose que, lorsqu'il est indiqué que la notion de règlement englobe ces règles particulières régissant la pratique d'un organisme qui a été désigné, légalement, elle n'exclurait pas les règles régissant la pratique d'autres organismes, si ces règles régissant la pratique correspondent autrement à la définition de «règlement».

M. Lee: Si vous vouliez exclure tout un ensemble de règles de tribunaux administratifs, il se peut que vous n'ayez pas réussi à le faire. Si cet alinéa avait pour objet d'exclure du processus réglementaire un ensemble de règles de tribunaux administratifs, il n'est pas certain que vous avez nécessairement atteint cet objectif.

M. Rempel: Nous avons pour objectif de remplacer les termes «judiciaire» ou «quasi-judiciaire» par des termes qui créeraient plus de certitude une fois le règlement et la liste établis. Toutefois, il semble, comme vous l'avez fait remarquer dans vos questions, que le libellé soit inclusif plutôt qu'exclusif. Si les règles régissant la pratique et la procédure d'un tribunal administratif ne figurant pas sur la liste correspondent à la définition de règlement, elles seraient toujours considérées comme étant des règlements.

M. Lee: Merci.

Le coprésident (sénateur Lewis): Que proposez-vous? Sommes-nous d'accord?

M. Bernier: Si ce que M. Rempel vient juste de proposer à M. Lee est effectivement exact, cela change tout. M. Rempel a dit que si les règles d'un tribunal ou d'un organisme administratif correspondent à la définition du paragraphe 2(1), qu'elles sont d'application générale et prises sous le régime d'une loi fédérale et établissant unilatéralement des règles de conduite ayant force de

Governor in Council here is only a residual power that would come into play if there is some question. Am I correct?

Mr. Wappel: Mr. Chairman, we are already confused because of the question raised by Mr. Lee. If we take from clause 2(2)(a) the words "designated under paragraph 26(a)," then we would have a clause which states:

(2) For greater certainty, rules of courts, tribunals and agencies are included.

That makes it clear. If the Governor in Council wishes to designate other things, that is also included. Then other things may be included because they have not been specifically excluded.

I still think there is merit in recommending the deletion of the words, "designated under paragraph 26(a)." We are looking for greater certainty as per the three words.

Mr. Bernier: Why not simply take out 2(2)(a) and rely on your definition of "regulation?"

Mr. Wappel: We want to ensure that the ordinary person reading the act automatically knows that rules pertaining to courts, tribunals and agencies are regulations. We need not go into a long question about whether the Public Service Staff Relations Board, for example, is designated. Is it excluded because it is not included? We do not have to worry about that because we have said that, for greater certainty, all rules of all courts, tribunals and agencies are regulations.

Mr. Bernier: If some are missed, you are saying the Governor in Council could extend the process.

Mr. Wappel: Or they are included anyway.

Mr. Bernier: Or they are exempt.

Mr. Wappel: I do not see the purpose for "designated" except to add uncertainty, rather than certainty. That would be my suggestion.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Mr. Lee, do you have any comment?

Mr. Lee: It occurred to me that it might be easier to have the government designate the exclusions rather than the inclusions, as a mechanism. We are on the horns of a dilemma. The department is trying to get some certainty and some clarity. We walked down a road that does not have a clear exit.

Mr. Wappel: I am not married to my suggestion. It just seems to me it is unnecessary.

Mr. Bernier: In a possible draft report we can review all the evidence. We can prepare drafts with alternatives for members to discuss.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is that agreed?

Hon. Members: Agreed.

loi — ce qui décrit la plupart des règles de pratique et de procédure — il s'agit alors de règlements. Le pouvoir conféré au gouverneur en conseil dans ce cas-ci n'est qu'un pouvoir résiduel qui entrerait en jeu en cas de doute. Est-ce bien cela?

M. Wappel: Monsieur le président, la question soulevée par M. Lee a déjà semé la confusion. Si nous supprimons de l'alinéa 2(2)a) les mots: «désigné en vertu de l'alinéa 26a)», l'article se lirait comme suit:

(2) Il est entendu que les règles d'un tribunal judiciaire, d'un tribunal et d'un organisme administratif sont incluses.

Cela explique clairement la situation. Si le gouverneur en conseil souhaite désigner d'autres entités, c'est également compris. D'autres entités peuvent alors être englobées, car elles n'ont pas été spécifiquement exclues.

Je continue de croire qu'il est justifié de recommander de supprimer les mots: «désigné en vertu de l'alinéa 26a)». Nous recherchons une plus grande certitude.

M. Bernier: Pourquoi ne pas tout simplement supprimer l'alinéa 2(2)a) et s'appuyer sur votre définition de «règlement»?

M. Wappel: Nous voulons faire en sorte que le Canadien moyen qui lit la loi sait automatiquement que les règles relatives aux tribunaux judiciaires, aux tribunaux et organismes administratifs sont des règlements. Il est inutile de se lancer dans un long débat pour savoir si la Commission des relations de travail dans la fonction publique, par exemple, est désignée. Est-elle exclue, parce qu'elle n'est pas englobée? Il est inutile de s'en inquiéter, parce que nous avons dit que, pour une plus grande certitude, toutes les règles de tous les tribunaux judiciaires, tribunaux et organismes administratifs, sont des règlements.

M. Bernier: Si certaines entités ne sont pas désignées, vous dites que le gouverneur en conseil pourrait étendre le processus.

M. Wappel: Ou bien, elles sont de toute façon englobées.

M. Bernier: Ou bien, elles sont exemptées.

M. Wappel: Je ne vois pas à quoi sert le mot «désigné» si ce n'est qu'il crée de l'incertitude plutôt que de la certitude. C'est ce que je pense.

Le coprésident (sénateur Lewis): Monsieur Lee, avez-vous quelque chose à dire?

M. Lee: Il me semble qu'il pourrait être plus facile pour le gouvernement de désigner, en règle générale, les exclusions plutôt que les inclusions. Nous sommes pris dans un dilemme. Le ministère essaie de créer une certaine certitude et une certaine clarté. Or, les choses ne semblent pas claires.

M. Wappel: Je ne maintiens pas ma proposition coûte que coûte. Il me semble simplement que c'est inutile.

M. Bernier: Dans une ébauche de rapport, nous pouvons examiner tous les témoignages. Nous pouvons préparer des ébauches et proposer diverses solutions dont les membres pourront débattre.

Le coprésident (sénateur Lewis): Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Mr. Bernier: The next meeting is scheduled for Tuesday, November 19. The committee will consider clause 5(1), which deals with the power of exemption, the balance of clause 5, and clauses 6 and 7.

The Joint Chairman (Senator Lewis): There is some suggestion that the Senate will not be sitting. If that is so, will we sit twice in that week?

Mr. Bernier: That is up to the committee.

The Joint Chairman (Senator Lewis): If senators attend our meeting on Tuesday, they will not want to wait until Thursday to reconvene.

Mr. Wappel: My preference would be to meet on Tuesday afternoon and on Wednesday.

Mr. Lee: Mr. Wappel and another member of this committee have been invited to appear as witnesses at the committee studying Bill C-25 on Tuesday, November 19, at 4:15.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Should we meet on Wednesday and Thursday then?

Some Hon. Members: Agreed.

The committee adjourned.

M. Bernier: La prochaine séance est fixée au mardi 19 novembre. Le comité examinera le paragraphe 5(1) qui traite du pouvoir d'exemption, le reste de l'article 5 et les articles 6 et 7.

Le coprésident (sénateur Lewis): Il se peut que le Sénat ne siège pas. Si tel est le cas, allons-nous siéger deux fois cette semaine?

M. Bernier: C'est au comité de décider.

Le coprésident (sénateur Lewis): Si les sénateurs assistent à notre séance de mardi, ils ne voudront pas attendre jusqu'à jeudi.

M. Wappel: Je préférerais avoir une séance mardi après-midi et mercredi.

M. Lee: M. Wappel et un autre membre de ce comité ont été invités à comparaître devant le comité chargé de l'examen du projet de loi C-25 le mardi 19 novembre, à 16 h 15.

Le coprésident (sénateur Lewis): Fixons-nous une séance mercredi et une autre, jeudi?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law
Nancy Othmer, Legal Counsel

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif
Nancy Othmer, conseillère juridique



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

**Scrutiny of
Regulations**

**Examen de la
réglementation**

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Wednesday, November 20, 1996

Le mercredi 20 novembre 1996

Issue No. 12

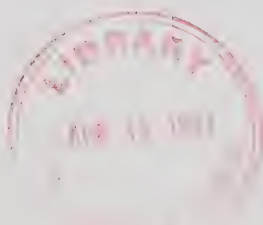
Fascicule n° 12

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Anderson substituted for that of the Honourable Senator Moore (*December 14, 1996*).

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Anderson est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 14 décembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 20, 1996

(12)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 3:35 p.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairman, the Honourable P. Derek Lewis, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Michel Cogger and P. Derek Lewis. (2)

Representing the House of Commons: Messrs Mac Harb, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel. (5)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law

Nancy Othmer, Legal Counsel

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act on the federal regulatory process.

Mr. Rempel answered questions from members of the committee.

At 5:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 20 novembre 1996

(12)

[Traduction]

Le comité mixte permanent de l'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis (*président*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Michel Cogger et P. Derek Lewis. (2)

Représentant la Chambre des communes: MM. Mac Harb, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel. (5)

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi permanent, c'est-à-dire à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, chap. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller, Droit administratif,

Nancy Othmer, conseillère juridique.

Le comité poursuit son examen des répercussions sur le processus réglementaire fédéral, du projet de loi C-25, Loi sur les règlements.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 20, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 3:35 p.m. to continue its study of the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis (*Joint Chairman*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Mr. Lebel is attending another meeting, so we will proceed at this time.

It is suggested that today, we continue our examination of Bill C-25, with specific reference to clauses 3, 5, 6 and 7.

Mr. Bernier, would you like to make an opening remark?

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: Clause 3 is essentially a rule of interpretation. Although it was an agenda item at the last meeting, we did not get around to asking our experts from the Department of Justice the purpose served by that provision, in light of section 33(2) of the Interpretation Act.

Once that is done, we suggest that the committee begin an examination of clause 5(1), an extremely important clause, which grants the Governor in Council the power to exempt regulations from the regulatory process.

Clauses 5(2) and (3) grant powers to extend the application of the proposed act to documents to which it would not otherwise apply.

Clause 5(4) purports to limit the discretion granted by the other subsections I have mentioned.

We then turn to clauses 6 and 7, the initial steps in the regulatory process, which are provisions dealing largely with examination by the Department of Justice.

The Chairman: With us today are Mr. Ryan Rempel and Ms Nancy Othmer.

Mr. Bernier: With your permission, Mr. Chairman, perhaps I can ask a simple question on clause 3. Section 33(2) of the Interpretation Act provides that in any statute, words in the singular include the plural and words in the plural include the singular.

Clause 3 of the legislation before us provides:

A power exercisable under this Act with respect to a regulation or other document may be exercised with respect to a particular document or with respect to a class of documents.

To us, that appears to be a duplication of the rule of interpretation, according to which the singular includes the plural.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 novembre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour poursuivre son étude de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis (*coprésident*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): M. Lebel assiste à une réunion, et nous allons donc commencer.

Nous nous étions proposé aujourd'hui de poursuivre notre examen du projet de loi C-25, et plus particulièrement des articles 3, 5, 6 et 7.

Monsieur Bernier, vous avez des observations pour commencer?

M. François-R. Bernier, conseiller du comité: L'article 3 est essentiellement une règle d'interprétation. Bien que cet article ait été à notre ordre du jour la dernière fois, nous n'avons pas eu l'occasion de demander à nos experts du ministère de la Justice à quoi il servait, à la lumière du paragraphe 33(2) de la Loi d'interprétation.

Lorsque cela aura été fait, nous pensons que le comité pourrait amorcer son examen du paragraphe 5(1), une disposition particulièrement importante, qui accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de soustraire un règlement au processus réglementaire.

Les paragraphes 5(2) et (3) accordent le pouvoir d'étendre l'application du projet de loi et des documents qui, normalement, ne seraient pas touchés.

Le paragraphe 5(4) a pour effet de limiter les pouvoirs discrétionnaires conférés par les paragraphes que je viens de citer.

Nous passons maintenant aux articles 6 et 7, les premières étapes du processus réglementaire, des dispositions qui portent principalement sur l'examen effectué par le ministère de la Justice.

Le président: Nous avons aujourd'hui avec nous M. Ryan Rempel et Mme Nancy Othmer.

M. Bernier: Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais poser une question très simple au sujet de l'article 3. Le paragraphe 33(2) de la Loi d'interprétation prévoit que dans une loi, les mots qui figurent au singulier comprennent le pluriel et les mots qui figurent au pluriel comprennent le singulier.

L'article 3 que nous avons sous les yeux prévoit:

Les pouvoirs conférés par la présente loi peuvent s'exercer à l'égard soit d'un règlement ou autre texte particulier, soit d'une catégorie de règlements ou d'autres textes.

Il nous semble que cela constitue une répétition de la règle d'interprétation qui prévoit que le singulier comprend également le pluriel.

If you follow that rule, and a statute provides, for example, that you may exempt a regulation, then in applying section 33(2), you would say that you may exempt a regulation or many regulations — that is, a class of regulations.

An explanation for why this provision was put in the bill would be welcome.

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: It is relatively common to specifically include in a statute a power to exercise some sort of power with regard to a class, as opposed to naming individual subjects of that power. It is not an uncommon provision.

As for the provisions in the Interpretation Act, you may well be right that the Interpretation Act would get us to the same place. However, the fact that this provision relating to classes is found in other legislation suggests that there have been occasions on which it has been felt useful to have greater certainty on the point.

Also, there is thought to be a distinction between individually naming a number of regulations as opposed to naming a class. The Interpretation Act would certainly allow one to exercise the power with respect to one regulation. Whether it allows one to specify a class as opposed to individual regulations is, perhaps, a matter that is open to some doubt, a matter to which this and other similar sections attempt to create some certainty.

Mr. Bernier: The explanation is there, Mr. Chairman. In due course, the committee can return to it and decide its own view.

The meat of these two clauses is subclause 5(1). This proposed section provides:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the application of the regulatory process.

The most notable feature of this proposed section is that it expands considerably on the powers of exemption that are now conferred by the Statutory Instruments Act. As explained in the commentary that members of the committee have received, at the moment, powers of exemption may be powers of exemption from particular portions of the process; that is, publication alone, or registration and publication, and so on. In all cases, those powers are limited or circumscribed by reference to specific classes of instruments. For example, under the Statutory Instruments Act, an exemption from registration can only be granted with regard to classes of regulations where the registration is not reasonably practicable due to the number of regulations of that class.

All those limits would disappear in this bill. Although I recognize the practically absurd result, there is nothing to say, in theory, that the Governor in Council could not make a regulation stating that all regulations are exempt from the regulatory process, or that a small class of regulations is subject to the process.

Si on suit cette règle, et si l'on prend une loi qui prévoit, par exemple, l'exemption d'un règlement, en appliquant le paragraphe 33(2), on peut conclure qu'un règlement ou de nombreux règlements sont exemptés, c'est-à-dire une catégorie de règlements.

Nous aimerions qu'on nous explique pourquoi cette disposition figure dans le projet de loi.

M. Ryan Rempel, conseiller, Droit administratif, ministère de la Justice: Un pouvoir qui s'applique à une catégorie, et non pas aux différents éléments qui sont assujettis à ce pouvoir, c'est quelque chose d'assez fréquent dans une loi. Ce n'est pas une disposition inhabituelle.

Quant aux dispositions de la Loi d'interprétation, il est fort possible, comme vous le dites, que la Loi d'interprétation ait exactement le même effet. Toutefois, c'est probablement parce qu'on a eu l'occasion de constater qu'une plus grande certitude en la matière était utile, que ce genre de disposition qui mentionne des catégories figure dans d'autres lois.

D'autre part, il faut faire une distinction entre le fait de nommer un certain nombre de règlements un à un et le fait de nommer une catégorie. La Loi d'interprétation autoriserait certainement l'exercice de ce pouvoir en ce qui concerne un règlement. Il n'est peut-être pas tout à fait aussi certain qu'elle autorise l'exercice de ce même pouvoir en ce qui concerne une catégorie, et c'est la raison pour laquelle ici, comme ailleurs, on a cherché à préciser les choses.

M. Bernier: Nous avons entendu l'explication, monsieur le président. Le moment venu, les membres du comité pourront revenir sur la question et prendre une décision.

L'élément important de ces deux articles se trouve au paragraphe 5(1). Ce paragraphe prévoit:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

La caractéristique la plus importante de ce passage, c'est qu'il élargit considérablement les pouvoirs d'exemption actuellement conférés par la Loi sur les textes réglementaires. Comme on l'explique dans le commentaire que les membres du comité ont reçu, à l'heure actuelle, les pouvoirs d'exemption peuvent être des pouvoirs d'exemption par rapport à certaines étapes du processus. Il peut s'agir de la publication uniquement, de l'enregistrement uniquement, de l'enregistrement et de la publication, et cetera. Dans tous les cas, ces pouvoirs sont limités ou circonscrits dans le cadre de référence à certaines catégories de textes. Par exemple, aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, il est uniquement possible de soustraire une catégorie de règlements au processus réglementaire lorsque l'enregistrement serait rendu particulièrement difficile sur le plan pratique à cause du nombre de règlements dans cette catégorie.

Toutes ces limites disparaîtraient avec ce projet de loi. Je reconnais que le résultat est pratiquement absurde, mais en théorie, on ne pourrait rien dire si le gouverneur en conseil décidait de prendre un règlement ayant pour effet d'exempter tous les règlements du processus réglementaire ou encore d'assujettir une petite catégorie de règlements à ce processus.

Considerable discretion is conferred in subclause 5(1). One must wonder what kind of legislative improvement it is when you move from a situation in which Parliament has conferred a discretion and then framed that discretion appropriately to a situation in which a discretion is granted and no limits are imposed, save for the provisions of subclause 5(4), which is claimed to represent a limit on the power.

The issue here is: Why are we going backward? In many cases, one would now consider it acceptable if the exemption powers conferred by the Statutory Instruments Act were not adequate. Surely, one can then identify where those are not adequate and in what respect they are not. What kind of instrument would it be desired to exempt now that cannot be exempted? Surely, these classes could then be added, as opposed to doing away with all the fences and giving a carte blanche to the Governor in Council.

Mr. Lee: May I ask the witnesses from the department to indicate the deficiencies in the existing legislation and to explain why this complete power of exemption is in the bill?

Mr. Rempel: The question of how to limit the discretion to exempt regulations from the process can be approached from a couple of different points of view. One is to specify a couple of different classes of cases in which exemptions can be made. That is the approach under the present Statutory Instruments Act. There are two specific classes mentioned in which exemptions can be made.

The other is to specify the purposes for which exemptions are permissible. That is the approach in the Regulations Act. Subclause 5(4) states the purposes which the Governor in Council must take into account in deciding whether to grant an exemption.

Two difficulties exist with the present Statutory Instruments Act. First, by simply specifying two classes, it leaves the matter somewhat inflexible. If there are reasons that it is unnecessary for certain other regulations to go through the process, then those reasons cannot be addressed under the present Statutory Instruments Act. However, under the new legislation, other reasons could be addressed, providing they met the conditions set out in subclause 5(4).

Second, in the existing Statutory Instruments Act, wherein the present classes can be found, where there are too many to be practical to be registered and where there are just a few people who will be affected, you can exercise the discretion to exclude those without considering some other principles, such as the principle of legality and the other principles set out in subclause (4). To some extent, the principles set out in subclause (4) add considerations that do not have to be taken into account under the present act.

Mr. Lee: Other than the presumed difficulty of limiting the discretion of the executive of government, was there a specific category, class or circumstance that caused the government to come forward with this bald exemption power? If there is not one,

Le paragraphe 5(1) confère un pouvoir discrétionnaire considérable. On se demande dans quelle mesure c'est une amélioration sur le plan législatif quand d'une part le Parlement décide d'accorder un pouvoir discrétionnaire et, d'autre part, il adapte ce pouvoir à une situation dans laquelle on ne prévoit aucune limite, à l'exception des dispositions du paragraphe 5(4), qui prétend constituer une restriction de ce pouvoir.

Il y a lieu de s'interroger sur la raison de ce retour en arrière. Très souvent, des pouvoirs d'exemption conférés par la Loi sur les textes réglementaires qui ne seraient pas suffisants seraient jugés inacceptables. Il doit certainement être possible de déterminer dans quels cas ces pouvoirs sont suffisants et dans quels cas ils ne le sont pas. Quels genres de textes pourrait-on vouloir exempter qui ne le sont pas déjà? Pour ce genre de cas, il pourrait être possible d'ajouter les catégories en question, au lieu de supprimer toutes les barrières et de donner carte blanche au gouverneur en conseil.

M. Lee: J'aimerais demander qu'un des témoins du ministère nous explique les lacunes de la législation actuelle, nous explique la raison de ce nouveau pouvoir d'exemption total?

M. Rempel: Il y a deux ou trois façons d'aborder le problème des limites au pouvoir d'exemption en ce qui concerne le processus réglementaire. D'une part, on peut préciser deux ou trois catégories de circonstances qui justifient des exemptions, et c'est ce que fait actuellement la Loi sur les textes réglementaires. En effet, on y mentionne deux catégories pour lesquelles des exemptions peuvent être accordées.

L'autre solution est de préciser les raisons pour lesquelles des exemptions sont possibles. C'est la démarche adoptée par la Loi sur les règlements. Le paragraphe 5(4) de ce projet de loi prévoit les raisons pour lesquelles le gouverneur en conseil peut décider d'accorder une exemption.

Les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires posent deux difficultés. Premièrement, en se contentant de préciser deux catégories, on rend le système assez rigide. Si pour certaines raisons il est inutile d'exposer certains autres règlements au processus, il n'est pas possible de tenir compte de ces raisons dans le cadre de la Loi actuelle sur les textes réglementaires. Toutefois, avec la nouvelle législation, d'autres raisons pourraient être invoquées, à condition qu'elles soient conformes aux conditions fixées par le paragraphe 5(4).

En second lieu, aux termes de la Loi actuelle sur les textes réglementaires, celle qui fixe des catégories, lorsqu'il y a trop de règlements pour qu'il soit possible de les enregistrer, et lorsque quelques personnes seulement sont touchées, il est possible d'exercer un pouvoir discrétionnaire et de les exclure sans tenir compte d'autres principes, comme le principe de la légalité, et autres principes qui figurent au paragraphe (4). Dans une certaine mesure, les principes énoncés au paragraphe (4) apportent des considérations dont il n'est pas nécessaire de tenir compte aux termes de la loi actuelle.

M. Lee: À part le problème que pourrait poser une restriction du pouvoir discrétionnaire du gouvernement exécutif, est-ce que le gouvernement a proposé ce pouvoir d'exemption général à cause d'une catégorie en particulier, d'une circonstance bien

that is all right; you have described some of the background in your earlier answer. If there was not a particular problem to which you could point, please say so.

Mr. Rempel: I cannot point to a specific problem. However, if you consider subclause (4,) the kinds of cases in which it is intended that the power be exercised are clear. It is the kind of cases with regard to which certain regulatory goals cannot be achieved in a timely or efficient way because of the process. There would be few cases in which that would be true. In other cases, the principles that the process protects, that is, legality, accessibility and accountability, are being met in other ways so that the process is not a useful addition in those cases.

Mr. Lee: I was looking for a short answer. Thank you for the added amenities.

The provision of subclause 5(1) would permit the executive of government, by regulation, to state that all regulations enacted in the year 1999 are exempted from the regulatory process. Would that not be the case?

Mr. Rempel: No, that would be an invalid exercise of that power because it would not come within the provisions of subclause (4).

Mr. Lee: I am reading a clause which clearly states:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the application of the regulatory process.

It does not say that that is subject to any other subsection, or subject to any other section or proviso. It is a bald statement without condition. If you believe there are conditions placed upon subclause 5(1), could you refer me to them?

Mr. Rempel: Yes. They are the conditions set out in subclause (4).

Mr. Lee: The witness quite properly makes reference to subclause (4), which provides some reference points.

Mr. Wappel: The question remains: Why does subclause 5(1) not begin with the phrase "Subject to subsection 4, the Governor in Council may ..."

Mr. Rempel: As a matter of the interpretation of statutes, you always read the whole act together. Subclause 5(4) places a condition on the exercise of the power in subclause 5(1). As a matter of drafting, it would have been possible to begin subclause 5(1) with the words "Subject to subsection (4)"; however, it is not necessary to do so. That is the effect of the proposed section in any event.

Mr. Wappel: Does that mean that we will not find the words "subject to subsection" as we go through the bill?

Mr. Rempel: Sometimes it is necessary to do that; for example, when there is an ambiguity about which section takes precedence over another. In the case before us, however, there is no ambiguity. Subclause (4) makes it quite clear that it is meant to be a condition to the exercise to the power.

précise? Si ce n'est pas le cas, c'est très bien. Vous nous avez donné une partie des raisons dans la première réponse que vous avez faites, et j'aimerais maintenant que vous nous disiez si, oui ou non, on a découvert un problème particulier.

M. Rempel: Je ne peux pas vous citer un problème particulier. Toutefois, si vous considérez le paragraphe (4), les circonstances dans lesquelles ce pouvoir doit s'exercer sont très claires. Il s'agit des cas où certains objectifs réglementaires ne pourraient être atteints dans des délais utiles à cause de la longueur du processus. Dans un certain nombre de cas, ce serait exact, mais dans d'autres, le processus est efficace pour protéger les principes de la légalité, de l'accès et de la responsabilité, si bien que ces nouvelles dispositions ne sont pas utiles dans ces cas-là.

M. Lee: Je vous demandais une réponse courte, mais je vous remercie pour le complément d'information.

Aux termes du paragraphe 5(1), le gouvernement exécutif pourrait adopter un règlement exemptant tous les règlements adoptés en 1999 du processus réglementaire. C'est bien ça, n'est-ce pas?

M. Rempel: Non, un tel exercice de ce pouvoir ne serait pas valide, car cela ne relèverait pas des dispositions du paragraphe (4).

M. Lee: Et pourtant, je lis un article qui est très clair:

5.(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

On ne dit pas, sous réserve d'un autre article ou sous réserve d'une autre disposition. C'est une déclaration claire et nette, sans condition. Si vous pensez que le paragraphe 5(1) comporte des conditions, pouvez-vous me les signaler?

M. Rempel: Oui. Ce sont les conditions qui figurent au paragraphe (4).

M. Lee: Le témoin, à juste raison, nous réfère au paragraphe (4) qui, effectivement, donne des points de référence.

M. Wappel: Mais la question n'en reste pas moins: pourquoi le paragraphe 5(1) ne commence-t-il pas par «Sous réserve du paragraphe (4), le gouverneur en conseil peut...»

M. Rempel: Selon l'interprétation des lois, une loi se lit toujours dans son ensemble. Le paragraphe 5(4) pose une condition à l'exercice du pouvoir prévu au paragraphe 5(1). Il eût été possible de commencer la rédaction du paragraphe 5(1) par les termes «Sous réserve du paragraphe (4)», toutefois, cela n'est pas nécessaire. Le résultat est le même.

M. Wappel: Voulez-vous dire que nous ne trouverons nulle part l'expression «sous réserve du paragraphe» dans ce projet de loi?

M. Rempel: C'est parfois nécessaire. Par exemple, quand il y a une ambiguïté, quand on ne sait pas très bien quel article a préséance sur un autre. Toutefois, dans le cas présent, il n'y a pas d'ambiguïté. Le paragraphe (4) prévoit clairement que c'est une condition à l'exercice du pouvoir.

Mr. Wappel: Is the answer to my question “yes”? Will we find in this bill some clauses which say, “subject to subsection” whatever?

Mr. Rempel: Yes, there may well be.

Mr. Wappel: But not this one, interestingly enough.

Mr. Rempel: No.

Mr. Wappel: Your answer is that it is crystal clear that subclause (4) restricts subclause (1).

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: This might be the appropriate time to read subclause 5(4). It provides:

The powers of the Governor in Council ...
including the powers under 5(1)

... are to be exercised in a way that respects the public interest in principles of legality, accessibility and government accountability in making regulations and other documents, taking into consideration the importance of

(a) achieving regulatory goals ... and

(b) reducing regulatory costs and delays.

There is a reference to future generations and not compromising their ability to earn their living — all noble sentiments, I am sure. As a legal prescription, I am far less certain of its efficacy.

Would the witnesses suggest that, absent 5(4), the Governor in Council or the Clerk of the Privy Council would be at liberty to ignore the public interest in principles of legality, accessibility, and government accountability? If not, is this not simply a statement of the obvious and of the principles that are observed by all public authorities in exercising statutory powers?

Mr. Rempel: There is a distinction here between the basis for the exercise of the power and the way in which you exercise the power. Of course, all civil servants strive to ensure that they exercise their powers having regard to accountability, accessibility, and legality. The point here is that in the content of exercising this power, in choosing which regulations to exempt, one must have regard to these considerations. It is not unusual to specify considerations which must be taken into account in exercising powers.

The other point I would make is that if 5(4) were not there, it is not as though the powers given by subclause (1) would be completely discretionary. They still would have to be exercised for a purpose that was consistent with the objectives of the proposed act. Subclause (4) specifies them quite clearly and puts them forward as things that must be taken into account.

Senator Cogger: Subclause 5(1) reads:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the application of the regulatory process.

M. Wappel: Est-ce que vous répondez «oui» à ma question? Est-ce que dans ce projet de loi nous allons trouver des articles qui commencent par «sous réserve du paragraphe», et cetera?

M. Rempel: Oui, c'est fort possible.

M. Wappel: Mais pas celui-ci; c'est très intéressant.

M. Rempel: Non.

M. Wappel: Vous me dites que le fait que le paragraphe (4) limite le paragraphe (1) est clair comme de l'eau de roche.

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: Il serait peut-être bon de lire le paragraphe 5(4) qui prévoit:

Les pouvoirs conférés...

y compris les pouvoirs prévus par le paragraphe 5(1)

[...] s'exercent dans l'intérêt public conformément aux principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale liés à la prise des règlements ou autres textes, compte tenu de l'importance:

a) d'une part, de la réalisation des objectifs de la réglementation, [...] et

b) d'autre part, de la réduction des coûts et des délais liés à la réglementation.

C'est une référence aux générations futures, à la nécessité de ne pas les empêcher de gagner leur vie, tous sentiments très nobles. Toutefois, sur le plan légal, je suis loin d'être aussi certain de l'efficacité du procédé.

Les témoins veulent-ils dire que sans le paragraphe 5(4), le gouverneur en conseil ou le greffier du Conseil privé seraient libres de faire fi de l'intérêt public concernant les principes de la légalité, de l'accessibilité et de la responsabilité gouvernementale? Sinon, ne s'agit-il pas seulement d'un truisme et d'une déclaration de principe qui sont observés par toutes les autorités dans l'exercice de leurs pouvoirs statutaires?

M. Rempel: On fait une distinction ici entre le fondement de l'exercice du pouvoir et la façon dont on exerce ce pouvoir. Évidemment, tous les fonctionnaires font de leur mieux pour exercer leurs pouvoirs en respectant les principes de la responsabilité, de l'accessibilité et de la légalité. On précise ici que dans le contexte de l'exercice de ce pouvoir, en choisissant quels règlements exempter, il faut tenir compte de ces facteurs. Il n'est pas inhabituel de préciser des facteurs dont il faut tenir compte dans l'exercice des pouvoirs octroyés.

Je dirais également que si le paragraphe 5(4) n'existait pas, il ne s'ensuivrait pas que les pouvoirs octroyés par le paragraphe (1) seraient complètement discrectionnaires. Il faudrait tout de même les exercer dans un but conforme aux objectifs du projet de loi. Le paragraphe (4) les spécifie très clairement et les présente comme des facteurs dont il faut tenir compte.

Le sénateur Cogger: Le paragraphe 5(1) est formulé comme suit:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

In your mind, could the very regulation exempting be exempt? In other words, by regulation, you can say that whatever follows will not come under the scrutiny of this committee. Could that regulation itself be governed by the same thing? Could you tell us that we have no right to look at something, and we would not have the right to look at the instrument by which you tell us that?

Mr. Rempel: That is not our intention. It is our intention that the exempting regulations would be subject to the process and would be published in the *Gazette* and indexed. In fact, we would consider that to be an important part of the exemption power. It seems to us that if one is to take regulations out of the process, it is very important that the fact that you are taking those regulations out of the process be subject to open scrutiny.

As to whether the statute, as written, would legally permit you to exempt a regulation made under subclause 5(1), I can certainly see why you are asking the question.

This would be one of the cases where the principles in subclause (4) would not permit you to do that. That is to say, I cannot see any way of considering the principles set out in subclause (4) that would allow you, having considered those principles, to exempt regulations under subclause (1).

Senator Cogger: Either I am slow at understanding or your answer is not very clear.

I understand what you mean when you say, "It is not my intent." My question is: Is it possible under subclause 5(1), or is it not?

Mr. Rempel: To be clearer, there are two parts to that answer. Considering 5(1) by itself — which we should never do when interpreting legislation; we should always read the act as a whole — it would be possible to specify regulations made under 5(1) as being exempt, and that would be a possibility within subclause 5(1). In order to do that, first, one would have to turn to subclause 5(4) and ask whether that can be done respecting the principles set out in subclause 5(4). I would suggest to you that it would not. To exempt regulations which exempt other regulations would not further goals such as reducing regulatory costs and delays. It would not relate to safety, health, and the environment. It would not take into account principles of legality, accessibility, and the other principles. This is one of the cases where subclause (4) would limit the discretion in subclause (1). It would not allow the exemption to be made.

The Joint Chairman (Senator Lewis): On that point, you say subclause (4) would limit it. How can it limit it? It does not say very much. It is just a phrase that is used, but it does not set out any specific rule.

À votre avis, le règlement même qui accorde un pouvoir d'exemption pourrait-il être soustrait au processus réglementaire? Autrement dit, on peut dire, par règlement, que tout ce qui suit ne sera pas soumis à l'examen du comité. La même règle pourrait-elle s'appliquer à ce règlement même? Pourriez-vous nous dire que nous n'avons pas le droit d'examiner quelque chose et nous n'aurions pas le droit d'examiner le texte réglementaire dans lequel vous nous dites cela?

M. Rempel: Ce n'est pas notre intention. Nous voulons que le règlement accordant un pouvoir d'exemption soit assujéti au processus et soit publié dans la *Gazette* et répertorié dans l'index. En réalité, nous y verrions un élément important du pouvoir d'exemption. Il nous semble que si l'on soustrait un règlement au processus réglementaire, il est très important que le fait qu'on soustrait ce règlement au processus soit soumis à un examen public.

Pour ce qui est de savoir si la loi, dans son libellé actuel, permettrait qu'on exempte légalement un règlement pris aux termes du paragraphe 5(1), je peux certainement comprendre pourquoi vous posez la question.

Ce serait l'un des cas où les principes stipulés au paragraphe (4) ne permettraient pas de le faire. Je veux dire que je ne peux pas voir comment on pourrait envisager les principes stipulés au paragraphe (4) de manière à pouvoir, après avoir tenu compte de ces principes, exempter un règlement aux termes du paragraphe (1).

Le sénateur Cogger: Soit que je suis lent à comprendre, soit que votre réponse n'est pas très claire.

Je comprends ce que vous entendez par: «Ce n'est pas mon intention». Ma question est la suivante: est-ce possible en vertu du paragraphe 5(1), ou n'est-ce pas possible?

M. Rempel: Pour être plus clair, je dois dire que la réponse comporte deux parties. Si l'on prend à part le paragraphe 5(1) — ce qu'on ne devrait jamais faire lorsqu'on interprète une loi; on devrait toujours lire la loi dans son ensemble —, il serait possible de dire qu'un règlement pris aux termes du paragraphe 5(1) est soustrait au processus, et cela serait possible aux termes du paragraphe 5(1). Pour ce faire, il faudrait d'abord aller voir le paragraphe 5(4) et se demander si c'est possible tout en respectant les principes énoncés au paragraphe 5(4). Je dirais que ce n'est pas possible. Le fait de soustraire au processus réglementaire des règlements qui exemptent d'autres règlements ne faciliterait pas l'atteinte d'objectifs comme la réduction des coûts et des retards dus à la réglementation. On ne prendrait pas ainsi en considération les questions de sécurité, de santé et de l'environnement. On ne tiendrait pas compte des principes de légalité, d'accessibilité et des autres principes. C'est l'un des cas où le paragraphe (4) limiterait le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe (1). Il ne permettrait pas une telle exemption.

Le coprésident (le sénateur Lewis): À ce propos, vous dites que le paragraphe (4) limiterait ce pouvoir. Comment peut-il le limiter? On n'y dit pas grand-chose. C'est seulement une expression qu'on utilise, mais on n'y énonce pas de règle spécifique.

Mr. Regan: It is setting out a guideline in terms of the operation of the powers set out in subclause 5(1). It says that the power under this section should be exercised in a certain way, which is limiting.

In one sense, subclause (4) is a statement of what the bill itself is trying to achieve, namely, a balance between the desire on the one hand to achieve the regulatory goals relating to health, safety, and so on, as well as sustainable development for the environment, while at the same time reducing regulatory costs and delays. In other words, the government is saying, "We want to reduce the costs in regulation and all the red tape and everything else facing businesses and everyone in our country. At the same time, what we want to achieve with the regulations generally is these goals."

If a court were looking at this provision, it would be asked to examine how the Governor in Council has found that balance. In trying to determine whether the Governor in Council has found that balance, it cannot look at the advice given to the Governor in Council, which is privileged.

It gives to the courts a wide discretion to try to interpret whether the government has found the right balance between those two ends.

Mr. Bernier: The observation just made by Mr. Regan is correct. It indicates the kind of balance that is sought. Subclause 5(4), as a political manifesto or a statement of political intent, is probably as good as anything coming out of the press offices of the department.

However, as a statement of legal limits, its efficacy, I would say again, is questionable. A court would look at this and say, "The Governor in Council has done this. Unless you bring me proof that he has done so in a totally arbitrary manner, or in bad faith, I shall assume that he has had due regard to these vague concepts."

We say that one must, in making a regulation under subclause 5(1), have regard for the principle of legality. What does the "principle of legality" mean? It means having respect for the law. In other words, when exercising a legal power, have respect for the limits of that power.

It is no more than that. We must ask, when exercising the legal powers set out in subclause 5(1), what are the legal limits of that power? That is all that is required of you by subclause 5(4); namely, to have regard for the principle of legality and to have regard to the law.

Subclause 5(1) provides a complete discretion. It is subject only to the limits derived from the general common law; that is to say, the power must not be exercised in bad faith or for purposes foreign to the purposes of the proposed act.

Those are limits, again, that apply to any statute. They are not particular. I would suggest that this subclause cannot be any more precise than it is. It is a statement of wonderful, pious intentions. I would say, again, that any exercise of public powers calls, whether

M. Regan: On y énonce une ligne directrice en ce qui concerne l'exécution des pouvoirs prévus au paragraphe 5(1). On y dit que le pouvoir accordé en vertu de cet article devrait être exercé d'une certaine manière, qui est restrictive.

Dans un certain sens, le paragraphe (4) est un énoncé de ce que le projet de loi même vise à accomplir, c'est-à-dire trouver un équilibre entre le désir de réaliser d'une part les objectifs visés par la réglementation en matière de santé, de sécurité et d'autres domaines, ainsi que les objectifs de développement durable par rapport à l'environnement, tout en réduisant les coûts et les retards causés par la réglementation. Autrement dit, le gouvernement dit qu'il veut réduire les coûts de la réglementation et toute la paperasserie, les formalités auxquelles font face les entreprises et tout le monde dans notre pays. Il dit en même temps qu'il veut atteindre ces objectifs par voie de règlement, de manière générale.

Si un tribunal examinait cette disposition, on lui demanderait de voir comment le gouverneur en conseil a trouvé cet équilibre. En essayant de déterminer si le gouverneur en conseil a trouvé cet équilibre, le tribunal ne pourrait pas prendre connaissance des avis donnés au gouverneur en conseil, car ils sont de nature confidentielle.

La mesure donne aux tribunaux un vaste pouvoir discrétionnaire pour essayer de déterminer si le gouvernement a su trouver le bon équilibre entre ces deux fins.

M. Bernier: L'observation que vient de faire M. Regan est exacte. Il s'agit d'une indication de la sorte d'équilibre qu'on recherche. Le paragraphe 5(4) représente probablement un aussi bon manifeste ou énoncé de politique que tout autre qui pourrait émaner des services de relation avec la presse du ministère.

Cependant, je répète que l'efficacité d'un énoncé des limites légales est douteuse. Un tribunal qui verrait cela dirait: «Le gouverneur en conseil a fait cela. À moins que vous ne m'apportiez la preuve qu'il l'a fait de manière totalement arbitraire, ou de mauvaise foi, je dois présumer qu'il a agi dans le respect de ces vagues concepts».

Nous disons que quelqu'un qui prend un règlement en vertu du paragraphe 5(1) doit tenir compte du principe de la légalité. Que signifie le «principe de la légalité»? Cela signifie un respect pour la loi. Autrement dit, en exerçant un pouvoir légal, il faut respecter les limites de ce pouvoir.

Ça ne va pas plus loin. Lorsqu'on exerce les pouvoirs légaux prévus au paragraphe 5(1), il faut se demander quelles sont les limites légales de ces pouvoirs. C'est tout ce qu'exige le paragraphe 5(4), à savoir qu'il faut tenir compte du principe de la légalité et du respect de la loi.

Le paragraphe 5(1) prévoit un pouvoir discrétionnaire complet. Ce pouvoir est assujéti seulement aux limites qui découlent du droit coutumier général, c'est-à-dire que le pouvoir ne doit pas être exercé de mauvaise foi ou pour des fins étrangères aux objectifs du projet de loi.

Il y a, je le répète, des limites qui s'appliquent à toute loi. Il ne s'agit pas ici d'une particularité. Je dirais que ce paragraphe ne peut pas être plus précis qu'il ne l'est. Il s'agit d'un énoncé d'intentions merveilleuses, de vœux pieux. Je répète que tout

stated or not, for the holder of the power to have regard for the principles of legality, accessibility and government accountability. This is the way public powers are exercised.

I would ask you, Mr. Rempel, to give me an example of a regulation that would exempt a class of regulations from the regulatory process and develop the scenario of this regulation being invalidated by a court on the ground that, in making the regulation, the Governor in Council did not take into account the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Mr. Rempel: First, I wish to correct the statement that you made previous to that. The reference to legality, accountability, accessibility and government accountability is not a reference to the exercise of the power in subclause 5(1), that is, to the parameters of that power. It is a reference to principles of legality, accessibility and government accountability in making regulations.

This subclause allows the Governor in Council to exempt certain regulations from the process. The purpose of the process is to ensure that regulations, when made, are legal and accessible, and that the government is accountable for them.

This is not a generic reference to things that must always be taken into account in making any exercise of power. This is a reference to specific things that must be taken into account with respect to the power that is here being exercised.

The other question is this. When a court is faced with the question of whether subclause (4) invalidates something, the court would give substantial deference to the Governor in Council's exercise of judgment under this section. That is, if it were plausible that the Governor in Council had taken account of these things, then the court would likely uphold the exercise of discretion.

However, it is rather easy to come up with cases where the court would strike down an exercise of discretion under subclause 5(1). One example was given earlier. Someone suggested that the Governor in Council may exempt any regulation made in the year 1996. Clearly, that would not respect the principles of legality, accessibility and government accountability with respect to the making of regulations in 1996.

Mr. Bernier: Says who?

Mr. Rempel: That is simply not open to doubt. That is the clearest of cases. As to your specific question concerning sustainable development, that is one of the things on the side of the balance that allows you to exempt. It is part of achieving regulatory goals.

A court would not strike you down because you had failed to take that into account. That is one of the things that you can take into account on the side of the balance that suggests that perhaps this is something that could be accepted.

exercice de pouvoir public exige, que ce soit stipulé ou non, que le titulaire du pouvoir tienne compte des principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale. C'est ainsi qu'on exerce les pouvoirs publics.

Je vous demanderais, monsieur Rempel, de me donner un exemple de règlement qui soustrairait une catégorie de règlements au processus réglementaire et de nous expliquer comment un tel règlement pourrait être invalidé par un tribunal parce qu'en prenant le règlement, le gouverneur en conseil n'a pas tenu compte des besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

M. Rempel: Je tiens d'abord à apporter une correction à ce que vous avez dit à ce sujet. L'allusion à la légalité, à la responsabilité, à l'accessibilité et à la responsabilité gouvernementale ne concerne pas l'exercice du pouvoir prévu au paragraphe 5(1), c'est-à-dire les paramètres de ce pouvoir. Il s'agit plutôt des principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale qui doivent sous-tendre la prise de règlements.

Ce paragraphe permet au gouverneur en conseil de soustraire certains règlements au processus réglementaire. L'objet du processus est de faire en sorte que lorsque des règlements sont pris, ils sont légaux et accessibles, et que le gouvernement en sera responsable.

Il ne s'agit pas d'une allusion générale à des éléments dont il faut toujours tenir compte dans l'exercice de n'importe quel pouvoir. Il s'agit d'une allusion à des éléments spécifiques dont on doit tenir compte dans l'exercice du pouvoir qui est autorisé ici.

L'autre question est la suivante. Si un tribunal devait décider si le paragraphe (4) invalide quelque chose, il aurait beaucoup de déférence pour le jugement dont le gouverneur en conseil aurait fait preuve en vertu de cet article. Donc, s'il était plausible que le gouverneur en conseil ait tenu compte de ces éléments, il maintiendrait probablement l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Il est toutefois plutôt facile de trouver des cas où un tribunal annulerait l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire aux termes du paragraphe 5(1). On en a donné un exemple tout à l'heure. Quelqu'un disait que le gouverneur en conseil pouvait soustraire au processus réglementaire tout règlement pris en 1996. Cela ne respecterait pas les principes de la légalité, de l'accessibilité et de la responsabilité gouvernementale dont on devait tenir compte en prenant des règlements en 1996.

M. Bernier: D'après qui?

M. Rempel: Il n'y a tout simplement pas place au doute. C'est le cas le plus clair. En ce qui concerne votre question spécifique concernant le développement durable, c'est l'un des paramètres qui peut permettre une exemption afin de trouver l'équilibre recherché. Cela fait partie des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de la réglementation.

Un tribunal n'annulerait pas une décision parce qu'on n'aurait pas tenu compte de cela. C'est l'une des choses dont on peut tenir compte pour trouver l'équilibre, c'est-à-dire qu'à cette fin, c'est peut-être acceptable.

Mr. Bernier: It is clear as mud, Mr. Chairman. I am now, along with Senator Cogger, utterly confused. We are told that those principles do not relate to the power of subclause 5(1), but yet subclause 5(4) clearly —

The powers of the Governor in Council under this section are to be exercised in a way that respects...

The witnesses seem to feel there is a well defined content to principles of legality, accessibility and government accountability. It would be very useful for this committee to receive the cases where the courts have given the content of those so-called principles, other than their political meanings.

Mr. Wappel: Contrary to our counsel, I think this is totally crystal clear. It is a motherhood statement with which no one can disagree and which will never restrict the Governor in Council unless and until a specific case comes before the courts and a court decides on the specific fact situation. That is the intent; namely, to give the Governor in Council the widest possible power to exempt from regulations. It could not be clearer.

One may agree or disagree on philosophical, legal, political reasons, but that is why it is there. It is dressing up the very bald, wide powers in subclause 5(1). They are all statements of the obvious. I would say that they are all subject to the Governor in Council taking into consideration the achievement of regulatory goals and a reduction in costs and delays. If the Governor in Council can say that the government is achieving regulatory goals while reducing costs and delays and that the process is reasonably legal, that is fine.

This is a matter of whether the committee wants to make certain suggestions to nail this down — for example, by requiring it to be exercised in a way that respects or upholds the public interest.

We can quibble with this, but it has nothing to do with the folks down there. They have given us the explanation. We either take it or leave it.

I wish, however, to return to subclause 5(1). I, personally, would be inclined to add the words "subject to subclause (4)," for whatever good that will do us. At least that would show that there is some limit to the bald assertion in subclause 5(1):

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the application of the regulatory process.

Does that mean that such a regulation would exempt a regulation from the complete regulatory process, part of the regulatory process, or a combination thereof?

Mr. Rempel: It would be the whole regulatory process, clauses 6 to 10 of the bill.

Mr. Wappel: So there would be no opportunity for the Governor in Council, by regulation, to exempt regulations from the application of a part of the regulatory process?

M. Bernier: C'est clair comme de l'encre, monsieur le président. Maintenant, comme le sénateur Cogger, je m'y perds complètement. On nous dit que ces principes n'ont pas trait aux pouvoirs prévus au paragraphe 5(1), et pourtant le paragraphe 5(4) stipule clairement...

Les pouvoirs conférés par le présent article s'exercent dans l'intérêt...

Les témoins semblent penser que les principes d'égalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale comportent un contenu bien défini. Il serait très utile que le comité puisse examiner les cas où les tribunaux ont donné à ces prétendus principes des significations autres que politiques.

M. Wappel: Contrairement à notre conseiller juridique, je pense que c'est clair comme de l'eau de roche. Il s'agit d'une déclaration inattaquable, qui ne limitera jamais le gouverneur en conseil tant qu'un cas spécifique ne sera pas soumis aux tribunaux et qu'un tribunal n'aura pas rendu de jugement dans ce cas concret. Le but visé est de donner au gouverneur en conseil le plus vaste pouvoir possible d'exemption des règlements. On ne pourrait pas être plus clair.

On peut être d'accord ou ne pas être d'accord pour des motifs d'ordre philosophique, légal ou politique, mais c'est la raison pour laquelle cette disposition existe. Elle porte sur les pouvoirs très simples et très vastes contenus dans le paragraphe 5(1). Ce sont tous des truismes. Je dirais que dans tous les cas, on peut dire que le gouverneur en conseil tiendra compte de la réalisation des objectifs de la réglementation et de la réduction des coûts et des retards. Si le gouverneur en conseil peut dire que le gouvernement atteint les objectifs de la réglementation tout en réduisant les coûts et les retards, et que le processus est raisonnablement légal, tout est bien.

Il s'agit de savoir si le comité veut faire certaines suggestions pour bien préciser cela... en demandant, par exemple, que ces pouvoirs s'exercent dans l'intérêt public ou conformément à l'intérêt public.

Nous pouvons en discuter, mais cela n'a rien à voir avec les personnes qui sont ici. Elles nous ont donné une explication. C'est à prendre ou à laisser.

J'aimerais cependant revenir au paragraphe 5(1). Personnellement, je serais enclin à ajouter les mots «sous réserve du paragraphe (4)», pour ce que cela pourra nous donner. Cela indiquerait tout au moins qu'il y a une limite à la simple affirmation contenue au paragraphe 5(1):

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

Est-ce que cela signifie qu'un tel règlement soustrairait un règlement à tout le processus réglementaire, à une partie du processus réglementaire ou à une combinaison des deux?

M. Rempel: Ce serait tout le processus réglementaire, les articles 6 à 10 du projet de loi.

M. Wappel: Le gouverneur en conseil ne pourrait donc pas, par règlement, soustraire un règlement à une partie du processus réglementaire?

Mr. Rempel: That would be not be so under clause 5.

Mr. Wappel: Let us stop there. Why?

Mr. Rempel: There are particular provisions in clauses 6 to 10 that allow for a more tailored approach where that is needed. For instance, subclause 7(5) allows the Governor in Council to exempt regulations from the application of that clause.

With clause 8, there is no ability to exempt from registration. Except for publication under clause 10, there is not an ability to exempt from publication. However, flexibility can be achieved in subclause 10(3), whereby things can be published in other than the *Canada Gazette*.

The reason clause 5 is the only route to exempt from the whole process is that there are other ways of exempting from specific parts of the process, where that is desired.

Mr. Wappel: From your point of view, there would be no harm in adding the words "or any part of it", at the end of subclause (1)?

Mr. Rempel: That would not do any harm, correct.

Mr. Wappel: In fact, it would be good for the Governor in Council, would it not?

Mr. Rempel: I suppose flexibility is all right. It was thought to be unnecessary in this circumstance.

Mr. Wappel: What does the regulatory process mean? You may say it means what it says in clause 2.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: What does that say?

Mr. Rempel: "Regulatory process" means the process set out in clauses 6 to 10.

Mr. Wappel: What process is that? Take us through that.

Mr. Rempel: Clause 6(1) provides:

Each regulatory authority is responsible for ensuring that the regulations it proposes are authorized by law and are written clearly in both official languages.

That covers the part of the process where a regulatory authority develops a regulation and proposes it.

Clause 7(1) reads:

The Deputy Minister of Justice must review...

Mr. Wappel: Let me stop you there. That means that subclause (2) of clause 6 is not part of the regulatory process?

Mr. Rempel: Subclause (2) allows for the regulatory authority to consult with the Deputy Minister of Justice on any matter relating to the making of regulations. That would occur in the process where the regulation-making authority is considering the requirement.

Mr. Wappel: Mr. Rempel, is subclause (2) of clause 6 part of the regulatory process as stated in clause 2?

M. Rempel: Il ne pourrait pas le faire aux termes de l'article 5.

M. Wappel: Arrêtons-nous ici. Pourquoi?

M. Rempel: Les articles 6 à 10 contiennent des dispositions particulières qui permettent une approche plus adaptée aux besoins. Par exemple, le paragraphe 7(5) permet au gouverneur en conseil de soustraire un règlement à cet article.

À l'article 8, il n'est pas possible de soustraire un règlement à l'enregistrement. Sauf pour la publication au terme de l'article 10, il n'est pas possible de soustraire un règlement à la publication. Cependant, le paragraphe 10(3) prévoit une certaine souplesse en ce sens que certains règlements peuvent être publiés ailleurs que dans la *Gazette du Canada*.

La raison pour laquelle l'article 5 est le seul qui prévoit la possibilité de soustraire un règlement à tout le processus réglementaire, c'est qu'il y a d'autres façons de soustraire un règlement à des parties spécifiques du processus, lorsqu'on le souhaite.

M. Wappel: D'après vous, il n'y aurait pas de mal à ajouter les mots «ou à toute partie du processus réglementaire» à la fin du paragraphe 1?

M. Rempel: C'est exact.

M. Wappel: En fait, ce serait bon pour le gouverneur en conseil, n'est-ce pas?

M. Rempel: Je suppose que la souplesse est une bonne chose. On a jugé que c'était inutile dans les circonstances.

M. Wappel: Que signifie «processus réglementaire»? On peut dire que cela signifie ce que dit l'article 2?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Que dit l'article 2?

M. Rempel: «Processus réglementaire» signifie le processus établi par les articles 6 à 10.

M. Wappel: Quel est ce processus? Expliquez-nous-le.

M. Rempel: L'article 6(1) stipule que:

L'autorité réglementante doit s'assurer de la légalité et de la lisibilité dans les deux langues officielles des règlements qu'elle propose.

Ce paragraphe vise la partie du processus où l'autorité réglementante élabore une réglementation et la propose.

L'article 7(1) stipule:

Le sous-ministre de la Justice examine [...]

M. Wappel: Permettez-moi de vous arrêter ici. Cela signifie que le paragraphe (2) de l'article 6 ne fait pas partie du processus de réglementation?

M. Rempel: Le paragraphe (2) permet à l'autorité réglementante de consulter le sous-ministre de la Justice sur des questions touchant la prise des règlements. L'autorité réglementante consulterait le sous-ministre de la Justice lorsqu'il examine les exigences.

M. Wappel: Monsieur Rempel, le paragraphe (2) de l'article 6 fait-il partie du processus de réglementation tel que décrit à l'article 2?

Mr. Rempel: Indeed, it is.

Mr. Wappel: Thank you. Please turn to clause 7.

Mr. Rempel: Clause 7(1) reads:

The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to assist the regulatory authority in fulfilling its responsibilities under subsection 6(1).

Clause 7 goes on to set out a procedure whereby problems can be identified and the Clerk of the Privy Council can become involved. That is a second part of the process, where the regulation is examined.

Senator Cogger: Under proposed section 7, I wish to point out to you, under clause 7(1), that the French does not correspond with the English. The French is a mere statement of fact, roughly saying that the Deputy Minister of Justice examines. In English, it says that he must review. Surely, that is not saying the same thing.

Perhaps Mr. Bernier and others could comment upon that. One makes it a definite obligation; the other seems to make it a statement of fact — namely, he examines.

Mr. Rempel: The French drafting practice is not my area of expertise. I would be happy to relay that comment to the drafters and draw their attention to that.

Senator Cogger: It would be nice to know which is the real intent. I assume that it is the “must review” which is the intent; otherwise, subclause 3 would be rather meaningless.

Mr. Rempel: Yes. The intention is that the word “must” means “must”.

Senator Cogger: Maybe we should say that in French.

Mr. Bernier: I expect the answer will come back that that is the current standard drafting practice in French.

Senator Cogger: Wait a minute.

Mr. Bernier: The present tense will usually be used in French to indicate or connote the imposition of an obligation without resorting to the words “must” or “shall” or the word *devoir*.

[Translation]

Some years ago, it would probably have been written that way. I understand your comment.

Senator Cogger: So when the French version states that the deputy minister “examine”, this is an accurate translation of the words “must review”?

Mr. Bernier: I’m not giving you my opinion. I’m just saying that would probably be the answer. Some years ago, the French version would have said that the Minister of Justice “doit examiner”, the verb “devoir” plus the infinitive. For a number of years now, the thinking has been that the present indicative implies obligation. That is why the clause is worded in this way.

Senator Cogger: It’s new French.

M. Rempel: Oui, effectivement.

M. Wappel: Merci. Vous pouvez maintenant passer à l’article 7.

M. Rempel: L’article 7 stipule que:

Le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de permettre à l’autorité réglementante de s’acquitter de l’obligation que lui impose le paragraphe 6(1).

L’article 7 établit une procédure qui permet de déterminer les problèmes éventuels et le greffier du Conseil privé peut intervenir. C’est une seconde partie du processus, au cours de laquelle la réglementation est examinée.

Le sénateur Cogger: À l’article 7 qui est proposé, je tiens à vous souligner qu’au paragraphe 7(1), le texte français ne correspond pas au texte anglais. Le texte français énonce tout simplement un fait, c’est-à-dire que le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement. En anglais, on dit qu’il doit examiner chaque projet de règlement. Cela n’est certainement pas la même chose.

M. Bernier et d’autres pourraient peut-être faire des commentaires à ce sujet. Dans une version, il s’agit d’une obligation bien définie; dans l’autre, il ne s’agit que du simple énoncé d’un fait... c’est-à-dire qu’il examine.

M. Rempel: La rédaction française n’est pas mon domaine de compétence. Je me ferais un plaisir de transmettre ce commentaire aux rédacteurs et d’attirer leur attention sur cette question.

Le sénateur Cogger: Il serait bien de savoir quelle est l’intention réelle. Je suppose que l’intention c’est qu’il y ait obligation; sinon, le paragraphe 3 serait dénué de sens.

M. Rempel: Oui. L’intention c’est que le mot «must» signifie qu’il y a obligation.

Le sénateur Cogger: Nous devrions peut-être dire la même chose en français.

M. Bernier: J’imagine qu’on me répondra qu’en français, c’est la formule de rédaction habituelle.

Le sénateur Cogger: Un instant.

M. Bernier: Le temps présent est habituellement utilisé en français pour indiquer l’imposition d’une obligation sans qu’il soit nécessaire d’utiliser le mot «doit».

[Français]

Il y a bon nombre d’années, on l’aurait sans doute écrit. Je comprends la remarque que vous faites.

Le sénateur Cogger: Le seul mot que le sous-ministre examine traduit-il fidèlement «must review»?

M. Bernier: Je ne vous donne pas mon avis. Je vous dis ce que sera sans doute la réponse. Il y a quelques années, le ministre de la Justice aurait sans doute écrit que le ministre de la Justice doit examiner le verbe *devoir* et l’infinitif. Depuis quelques années, on considère que l’indicatif présent impose l’obligation, si vous voulez. C’est simplement l’explication de la raison pour laquelle c’est rédigé ainsi.

Le sénateur Cogger: C’est du nouveau français.

Mr. Bernier: As to whether we should go back to using the verb “devoir”, that is another matter.

[English]

Senator Cogger: I should like my question to stand; I would like an answer.

Mr. Wappel: Mr. Rempel, let us return to clause 6. Subclause 5(1) provides that:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulation from the regulatory process.

How can the Governor in Council exempt a regulation from clause 6?

Mr. Rempel: The obligation under clause 6 is that it is authorized by law and written clearly in both official languages. That obligation would apply regardless.

In that sense, even if you are exempt from the requirement under the proposed legislation, that certainly does not authorize you to do anything that is not authorized by law — if that makes any sense.

Clauses 6 and 7 are tied. Subclause 7(1) reads:

The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to assist the regulatory authority in fulfilling its responsibilities under subsection 6(1).

That refers back to those responsibilities as defining the parameters of the Deputy Minister of Justice's review.

Mr. Wappel: You told me that that is part of the regulatory process, right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Subclause 5(1) exempts from the regulatory process.

Mr. Rempel: Yes. The review by the deputy minister would not be required.

Mr. Wappel: Exactly. Nor would it be required, except for other laws, such as the Constitution, for the document to be written in both official languages. The Governor in Council has exempted it from clause 6(1).

Mr. Rempel: No. The requirement to enact regulations in both official languages flows from the Constitution. It may also flow from the Official Languages Act. I am not entirely sure of that point.

In any event, an exemption from the regulatory process would not remove that requirement. It would remove the requirement proposed by this proposed legislation, but it would not remove the other sources of requirement that that be done.

Mr. Wappel: I am trying to illustrate what is the regulatory process. You are not adequately describing that process.

M. Bernier: Devrait-on retourner à l'utilisation du verbe devoir? C'est une autre question.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je maintiens ma question; j'aimerais avoir une réponse.

M. Wappel: Monsieur Rempel, revenons à l'article 6. Le paragraphe 5(1) dit que:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

Comment le gouverneur en conseil peut-il soustraire un règlement de l'article 6?

M. Rempel: L'article 6 dit qu'il est obligatoire de s'assurer de la légalité et de la lisibilité dans les deux langues officielles. Cette obligation s'applique quand même.

En ce sens, même si vous êtes soustrait aux exigences aux termes du projet de loi qui est proposé, cela ne vous autorise certainement pas à faire quoi que ce soit qui ne soit pas autorisé par la loi, si cela est logique.

Les articles 6 et 7 sont liés l'un à l'autre. Le paragraphe 7(1) dit:

Le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de permettre à l'autorité réglementante de s'acquitter de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1).

On se reporte à ces responsabilités qui consistent à définir les paramètres de l'examen du sous-ministre de la Justice.

M. Wappel: Vous m'avez dit que cela faisait partie du processus réglementaire, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Le paragraphe 5(1) soustrait au processus réglementaire.

M. Rempel: Oui. Il ne serait pas nécessaire que le sous-ministre examine le projet de règlement.

M. Wappel: Exactement. Il ne serait pas nécessaire non plus, sauf pour d'autres lois, notamment la Loi constitutionnelle, que le document soit rédigé dans les deux langues officielles. Le gouverneur en conseil l'a soustrait aux exigences du paragraphe 6(1).

M. Rempel: Non. L'exigence selon laquelle les règlements doivent être rédigés dans les deux langues officielles découle de la Constitution ou de la Loi sur les langues officielles, je n'en suis pas tout à fait certain.

Quoi qu'il en soit, le fait qu'un projet de règlement soit soustrait au processus réglementaire n'élimine pas cette exigence. Cela éliminerait l'exigence proposée par le projet de loi à l'étude, mais cela n'éliminerait pas d'autres sources d'exigences à cet effet.

M. Wappel: J'essaie d'illustrer ce qu'est le processus réglementaire. Vous ne décrivez pas adéquatement ce processus.

Mr. Rempel: That term is defined in Bill C-25. It simply means the application of clauses 6 to 10. The words "regulatory process" were used as appropriate words, instead of similar.

One could have done without the definition. In other words, wherever the words "regulatory process" were found in Bill C-25, one could have simply said clauses 6 to 10. That is the effect of using the words "regulatory process". There is nothing magic about the words "regulatory process". They simply refer to clauses 6 to 10.

Mr. Wappel: The fact is that each and every one of the things required by clauses 6 to 10 can be exempted by regulation.

Mr. Rempel: Not clause 8. Clause 8 concerns registration. There is no possibility of simply exempting something from clause 8.

Mr. Wappel: Why? Clause 5(1) says:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the regulatory process.

Part of the regulatory process is examination.

Mr. Rempel: I thought the question was: Is there a way of individually exempting them from each section?

If you are exempt from the regulatory process, you are exempt from clause 8. It is part of clauses 6 to 10.

Mr. Wappel: You are saying that, by definition, every single thing in clauses 6 through 10 is deemed to be the regulatory process.

Mr. Rempel: Exactly.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That is so even though some of these things are not part of the process.

Mr. Bernier: The line of questioning that Mr. Wappel was pursuing indicates to me that perhaps clause 6(1) is redundant. It is stating something that applies and is binding on regulation-making authorities in any event, whether or not it is part of a regulatory process.

Again, one presumes that any public authority must ensure that its regulations are authorized by law, and one would hope that they are written clearly and in both official languages, that being, as you said, a constitutional obligation. Why do these things need to be repeated in the proposed Regulations Act?

Mr. Rempel: If you look at subclause 7(1), you will see that it refers to clause 6(1). It reads:

The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to assist the regulatory authority in fulfilling its responsibilities under subsection 6(1).

This gives the Deputy Minister of Justice a mandate that the deputy minister would not otherwise have in this forum. In this sense, it does make reference to the requirements in subclause 6(1), rather than merely stating the requirements that would already apply.

M. Rempel: Ce terme est défini dans le projet de loi C-25. Cela signifie tout simplement l'application des articles 6 à 10. Les mots «processus réglementaire» sont les mots appropriés qui ont été utilisés, plutôt que des mots semblables.

On aurait pu se passer de la définition. En d'autres termes, chaque fois qu'on retrouve les mots «processus réglementaire» dans le projet de loi C-25, on aurait tout simplement pu dire qu'il s'agit des articles 6 à 10. C'est en fait ce que veut dire le processus réglementaire. Il n'y a rien de magique dans les mots «processus réglementaire». Ils renvoient tout simplement aux articles 6 à 10.

M. Wappel: Le fait est que chacune des choses exigées aux articles 6 à 10 peut être soustraite de la réglementation.

M. Rempel: Pas l'article 8. L'article 8 concerne l'enregistrement. Il n'y a aucune possibilité de soustraire simplement quelque chose de l'article 8.

M. Wappel: Pourquoi? Le paragraphe 5(1) dit:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

L'examen constitue une partie du processus réglementaire.

M. Rempel: Je croyais que la question était la suivante: y a-t-il une façon de les soustraire individuellement à chaque article?

Si on les soustrait au processus de réglementation, on les soustrait à l'article 8. Cela fait partie des articles 6 à 10.

M. Wappel: Vous dites que par définition, chaque élément contenu dans les articles 6 à 10 est considéré comme faisant partie du processus réglementaire.

M. Rempel: Exactement.

Le coprésident (le sénateur Lewis): C'est le cas même si certains de ces éléments ne font pas partie du processus.

M. Bernier: D'après les questions que M. Wappel a posées, il me semble que le paragraphe 6(1) est peut-être redondant. On dit tout simplement quelque chose qui s'applique aux autorités réglementantes et qui est obligatoire dans n'importe quelle circonstance, que cela fasse ou non partie d'un processus réglementaire.

Encore une fois, on présume que toute autorité publique doit s'assurer de la légalité des règlements qu'elle propose, et de leur lisibilité dans les deux langues officielles, puisque, comme vous l'avez dit, il s'agit d'une obligation en vertu de la Constitution. Pourquoi est-il nécessaire de le répéter dans le projet de loi à l'étude?

M. Rempel: Si vous prenez le paragraphe 7(1), vous verrez qu'il renvoie au paragraphe 6(1):

Le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de permettre à l'autorité réglementante de s'acquitter de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1).

Cela donne au sous-ministre de la Justice un mandat qu'il n'aurait pas autrement. En ce sens, on renvoie aux exigences de l'article 6(1), plutôt que de simplement énoncer les exigences qui s'appliqueraient déjà.

Mr. Bernier: Could not 7(1) just as easily, even in the absence of clause 6, provide that the Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to determine or ascertain that the regulatory authority has acted in a manner authorized by law, to ensure that the regulation is written clearly, as the current act does? You do not need clause 6(1) to impose that duty on the Minister of Justice.

Mr. Rempel: That would have been another way of drafting the legislation. A policy choice was made that it would be useful to emphasize that it is the regulatory authority that is initially responsible for ensuring these things and that it is the deputy minister who is responsible for reviewing to make sure that those responsibilities have been met. That emphasizes something that would be true in any event, but it was thought useful to do that. It was a policy choice made in drafting the legislation.

Mr. Bernier: Can you share the practical reasons which prompted that choice?

Mr. Rempel: It is a way of emphasizing that the deputy minister is reviewing something for which the regulation-making authority is initially responsible. It is simply reinforcing the true state of affairs.

Mr. Bernier: You say someone wanted to send a message to someone else. I presume the message here was being sent to the regulatory authorities. Obviously, you are using the statute to do that.

Mr. Rempel: I do not think I said that a message was being sent to anyone.

Mr. Bernier: So we just have complex provisions. Where you could use one section, you have chosen to use two.

Mr. Rempel: If you compare these clauses providing for the review by the Deputy Minister of Justice to the provisions in the Statutory Instruments Act, you will find that these are considerably simpler.

Senator Cogger: Do you call that simpler? Take a look at clauses 6 and 7. Clause 6(2), as far as I am concerned, is meaningless. So they consult? You then look at clause 7. Let us look at the English version. It indicates that the minister has a mandate, a duty, an obligation, to review every piece of regulation. Further down it says, however, that if he fails in his duty, nothing happens. Right? No regulation is invalid. He does not fulfil his mandate, but there is no problem. Further down it says that, in any event, even though he has a duty to examine every piece of legislation, the Governor in Council may create any number of exceptions to that rule if he feels that an examination by the deputy minister is not necessary.

There appear to be three different, sometimes-contradictory messages in the same clause of one little bill.

Must he or must he not review? He must, under clause 7(1). Is there a sanction for not reviewing?

Mr. Rempel: Yes.

M. Bernier: Le paragraphe 7(1) ne pourrait-il pas tout aussi facilement, même en l'absence de l'article 6, prévoir que le sous-ministre de la Justice doit examiner chaque projet de règlement pour déterminer ou s'assurer que l'autorité réglementante a agi dans la légalité et pour s'assurer de la lisibilité du règlement, comme le fait la loi actuelle? On n'a pas besoin du paragraphe 6(1) pour imposer cela au ministre de la Justice.

M. Rempel: Cela aurait été une autre façon de rédiger le projet de loi. On a fait un choix en décidant qu'il serait utile de mettre l'accent sur le fait que c'est l'autorité réglementante qui est initialement responsable de s'en assurer et que le sous-ministre doit s'assurer qu'il s'est acquitté de ses responsabilités. On met l'accent sur quelque chose qui devrait se faire de toute manière, mais on a pensé qu'il était utile de le faire. Il s'agit d'un choix politique qui a été fait lors de la rédaction du projet de loi.

M. Bernier: Pouvez-vous nous donner les raisons pratiques qui sont à l'origine de ce choix?

M. Rempel: C'est une façon de souligner que le sous-ministre examine quelque chose dont l'autorité réglementante est initialement responsable. On souligne tout simplement la vraie situation.

M. Bernier: Vous dites que quelqu'un voulait envoyer un message à quelqu'un d'autre. Je présume que c'est aux autorités réglementantes qu'on a voulu envoyer un message. De toute évidence, on utilise la loi pour le faire.

M. Rempel: Je ne crois pas avoir dit qu'on envoyait un message à quelqu'un.

M. Bernier: Nous avons donc tout simplement des dispositions complexes. Là où vous auriez pu utiliser un article, vous avez choisi d'en utiliser deux.

M. Rempel: Si on compare ces articles prévoyant l'examen par le sous-ministre de la Justice aux dispositions contenues dans la Loi sur les textes réglementaires, on s'aperçoit que ces dernières sont beaucoup plus simples.

Le sénateur Cogger: Vous appelez cela plus simple? Regardez les articles 6 et 7. Le paragraphe 6(2), à mon avis, est dénué de sens. Donc ils consultent? Regardons l'article 7. Regardons la version anglaise. On dit que le ministre a un mandat, un devoir, une obligation, d'examiner chaque projet de règlement. Un peu plus loin on dit cependant que s'il manque à son devoir, il n'y a pas de conséquences. N'est-ce pas? Aucun règlement n'est invalide. Il ne s'acquitte pas de son mandat, mais cela ne pose pas de problème. Un peu plus loin on dit que de toute façon, même s'il a le devoir d'examiner chaque projet de règlement, le gouverneur en conseil peut créer des exceptions à cette règle s'il estime qu'il n'est pas nécessaire que le sous-ministre examine un projet de règlement.

Il semble y avoir trois messages différents et parfois contradictoires dans le même article d'un petit projet de loi.

Doit-il oui ou non examiner le projet de règlement? Le paragraphe 7(1) dit qu'il doit le faire. Y a-t-il une sanction lorsqu'il ne le fait pas?

M. Rempel: Oui.

Senator Cogger: Where is that? Is it under clause 7(3)? There is no sanction there.

Mr. Rempel: Clause 9(2), which deals with the registration by the Clerk of the Privy Council, reads:

Notwithstanding subsection (1), the Clerk may refuse to register a regulation that was not reviewed under section 7, but should have been.

The Clerk has the authority to refuse to register a regulation that was not examined. That would be a very drastic step, with large consequences, because the majority of regulations come into force upon registration. If the Clerk refuses to register it, then it does not come into force.

Senator Cogger: Is that not a strange way of going about this business? The bill says the deputy minister must review. It then goes on to say, however, that if he does not, there is no problem. I then ask, what should happen? You reply that the Clerk may decide not to register.

Mr. Rempel: I should emphasize that the review by the Deputy Minister of Justice is one part of the checks and balances that go into the making of regulations, to make sure that they are proper, legal, authorized, and so on.

Senator Cogger: But if it does not happen, the regulation is not invalid.

Mr. Rempel: Perhaps I could give you an example. If something is made that was not thought to be a regulation but which turns out, on better analysis, to be a regulation, or if there is some mistake and it is not examined, that does not necessarily mean there is anything wrong with the regulation. It was not examined, but there may be nothing wrong with it from the point of view of whether or not it was authorized, and so on. If there was an absolute rule that the regulation was then invalid, that could cause a great deal of difficulty. Often, it could cause difficulty for members of the public. We must remember that some regulations — perhaps most regulations — are of benefit to at least some parts of the public. To have a situation where a regulation, for instance, were automatically invalid simply because a procedural step was missed, even though there may be absolutely nothing wrong with it, would be unfortunate. That is why in this bill there is a consequence for a failure to examine under clause 7, but that consequence is not automatic.

Senator Cogger: What is the consequence?

Mr. Rempel: The Clerk may refuse to register the regulation.

Senator Cogger: That is like making the Clerk of Privy Council into some sort of backstop. Someone will race over to the clerk and say, "Someone has forgotten to examine this regulation, so please do not publish it." By then, the machine may have gone wrong seven times for seven different steps of the way. The best place to stop all this nonsense is here before this committee. Do not count on the Clerk of the Privy Council.

Le sénateur Cogger: Où est-ce qu'on retrouve cela? Au paragraphe 7(3)? Il n'y a pas de sanction de prévue dans ce paragraphe.

M. Rempel: Le paragraphe 9(2), qui porte sur l'enregistrement par le greffier du Conseil privé dit:

Le greffier peut toutefois refuser d'enregistrer tout règlement qui n'a pas été examiné alors qu'il aurait dû l'être aux termes de l'article 7.

Le greffier a le pouvoir de refuser d'enregistrer un règlement qui n'a pas été examiné. Cela serait une mesure très draconienne, avec des conséquences importantes, car la majorité des règlements entrent en vigueur dès leur enregistrement. Si le greffier refuse de l'enregistrer, alors un règlement ne peut entrer en vigueur.

Le sénateur Cogger: N'est-ce pas une drôle de façon de faire les choses? Le projet de loi dit que le sous-ministre doit faire un examen. Il dit ensuite cependant que s'il ne fait pas l'examen, il n'y a pas de problème. Je demande alors ce qui arriverait? Vous répondez que le greffier peut décider de ne pas enregistrer le règlement.

M. Rempel: Je devrais souligner que l'examen effectué par le sous-ministre de la Justice n'est qu'un des éléments du système d'autocontrôle lors de la prise de règlements pour en assurer la légalité, etc.

Le sénateur Cogger: Mais si cet examen ne se fait pas, le règlement est toujours valide.

M. Rempel: Je pourrais peut-être vous donner un exemple. Si on prépare quelque chose qu'au départ on ne pensait pas être un règlement mais qui après analyse s'avère en être un ou si une erreur est commise et le règlement n'est pas examiné, ça ne veut pas nécessairement dire qu'il y a quelque chose qui ne va pas avec ce règlement. Il n'a pas été examiné, mais il n'y a peut-être rien qui ne va pas pour ce qui est de savoir s'il a été ou non autorisé, etc. Si le règlement était alors automatiquement non valide, cela pourrait causer beaucoup de problèmes. Souvent, cela pourrait causer des problèmes aux membres du public. Nous ne devons pas oublier que certains règlements — peut-être même la plupart des règlements — sont avantageux pour au moins une partie de la population. Il serait malheureux qu'un règlement soit automatiquement non valide pour la simple raison qu'on a omis une étape procédurale, même s'il n'y a absolument rien qui ne va pas avec ce règlement. C'est pourquoi ce projet de loi prévoit une conséquence lorsqu'il n'y a pas examen aux termes de l'article 7, mais cette conséquence n'est pas automatique.

Le sénateur Cogger: Quelle est la conséquence?

M. Rempel: Le greffier peut refuser d'enregistrer le règlement.

Le sénateur Cogger: On fait alors du greffier du Conseil privé une sorte de filet d'arrêt. Quelqu'un peut aller le voir et dire: «Quelqu'un a oublié d'examiner ce règlement, alors ne le publiez pas». À ce moment-là, il y a déjà peut-être quelque chose qui est allé de travers à différentes étapes du processus. Le meilleur endroit pour mettre fin à tout ce non-sens, c'est ici devant notre comité. Il ne faut pas compter sur le greffier du Conseil privé.

Mr. Rempel: There is also subclause (3) of clause 7, which allows the Governor in Council to repeal a regulation if the regulation should have been reviewed and it was not.

Senator Cogger: Who will suggest that to him but us?

Mr. Rempel: I am not sure.

Senator Cogger: If the machine works so well, why is it that we periodically have a bill that looks like a telephone book and passes without having its errors corrected? Do you not think we need all the various safeguards? Why try to remove some of them?

Mr. Rempel: We are not removing safeguards. The policy decision was made. When all were asked to choose the consequences of the failure to meet certain requirements, in this case it was thought, as a matter of policy, that there were important reasons not to make those consequences automatic in every case.

Mr. Wappel: Is it not true that the Governor in Council may, by order, repeal all or part of any regulation at any time?

Mr. Rempel: Only regulations made by the Governor in Council. If a regulation is made by a minister or an agency, for instance, then the minister or the agency would have the authority to amend or repeal.

Mr. Wappel: I presume that that applies to subclause 3 of clause 7?

Mr. Rempel: No. That provides authority for the Governor in Council to repeal any regulation that fits the conditions set out there, no matter who made it.

Mr. Wappel: Why do we include clause 6 in the definition of the regulatory process? Why not define the regulatory process as clauses 7 through 10?

Mr. Rempel: In looking at clause 6, it appears to me that it may well have been possible to do as you suggest.

Mr. Wappel: I would concur with you, because clause 8 requires that the regulation be in both official languages. It is only common sense to require that it be legal. Who knows what "clearly" means. Subclause (2) is a permissive clause in any event.

I suggest that the committee look to recommending, at the very least, that the definition of "regulatory process" not include clause 6.

Mr. Bernier: To return to subclause 7(3), the remedial power that corresponds to this provision is found in the current Statutory Instruments Act.

In the 23 years the current provision has been in force, Mr. Rempel, could you indicate if it has ever been used?

Mr. Rempel: I do not know.

Mr. Bernier: To my knowledge, I do not believe it has ever been used. Does this not call into question the need to have the provision in the bill or, at the very least, its effectiveness as a

M. Rempel: Il y a également le paragraphe 3 de l'article 7, qui permet au gouverneur en conseil d'abroger un règlement si le règlement aurait dû être examiné et qu'il ne l'a pas été.

Le sénateur Cogger: Qui va lui proposer de le faire si ce n'est pas nous?

M. Rempel: Je ne suis pas certain.

Le sénateur Cogger: Si le processus fonctionne bien, pourquoi alors avons-nous périodiquement un projet de loi qui ressemble à un bottin téléphonique et qui est adopté sans qu'on corrige les erreurs qu'il contient? Ne croyez-vous qu'il faudrait avoir toutes les diverses sauvegardes? Pourquoi essayer d'en éliminer?

M. Rempel: Nous n'en éliminons pas. Une décision de principe a été prise. Lorsqu'on leur a tous demandé de choisir les conséquences en cas de non-respect de certaines exigences, dans ce cas-ci on a décidé qu'il y avait de bonnes raisons qui justifiaient qu'il n'y ait pas de conséquences automatiques dans chaque cas.

M. Wappel: N'est-il pas vrai que le gouverneur en conseil peut abroger, par décret, toute réglementation, en tout ou en partie, à n'importe quel moment?

M. Rempel: Seulement dans le cas de règlements pris par le gouverneur en conseil. Si un règlement est pris par un ministre ou une agence, par exemple, ce serait alors le ministre ou l'agence en question qui aurait l'autorité de modifier ou d'abroger ce règlement.

M. Wappel: Je présume que cela s'applique au paragraphe 3 de l'article 7?

M. Rempel: Non. Cela donne l'autorité au gouverneur en conseil d'abroger tout règlement qui répond aux conditions décrites dans cet article, quel que soit l'auteur du règlement.

M. Wappel: Pourquoi inclure l'article 6 dans la définition du processus réglementaire? Pourquoi ne pas définir le processus réglementaire comme étant les articles 7 à 10?

M. Rempel: À la lecture de l'article 6, il me semble que ce serait tout à fait possible de faire ce que vous suggérez.

M. Wappel: Je serais d'accord avec vous, parce que l'article 8 stipule que le règlement doit être dans les deux langues officielles. Ce n'est que le bon sens d'exiger que ce soit légal. Qui sait ce que veut dire «clairement». Le paragraphe 2 est un paragraphe facultatif, de toute façon.

Je suggérerais au comité de songer à recommander, au moins, que la définition de «processus réglementaire» n'inclue pas l'article 6.

M. Bernier: Pour en revenir au paragraphe 7(3), le pouvoir réparateur qui correspond à cette disposition se retrouve dans la loi actuelle sur les textes réglementaires.

Monsieur Rempel, la disposition actuelle est en vigueur depuis 23 ans. Pourriez-vous nous dire si elle a déjà été invoquée?

M. Rempel: Je ne le sais pas.

M. Bernier: À ma connaissance, je crois qu'elle n'a jamais été invoquée. Est-ce que cela ne remet pas en question le besoin d'inclure une telle disposition dans le projet de loi, ou du moins,

sanction for non-review of a regulation that was subject to review?

Mr. Rempel: In terms of its need, the power of the clerk not to register is effective up to the point where the clerk does in fact register. Once the clerk registers the regulation, then the power not to register is no longer an effective sanction. In order to have a sanction that goes beyond the point of registration, you must give someone the power to repeal. That is why it is needed in the act.

As for what conclusions can be drawn from the fact that it has not been used in the past 23 years, I suppose I should leave it to members of the committee to draw their own conclusions.

Mr. Bernier: Returning to the clerk not registering the regulation and the fact that this sanction is formulated as a discretion — namely, the Clerk of the Privy Council may refuse to register an unreviewed regulation — what practical process would be followed for the clerk, who I do not believe is a lawyer? Let us assume that someone raises the fact that you did not review this. She must decide whether to exercise her discretion to register the regulation. Where would she go? What information would she get to form that opinion?

Mr. Rempel: I can attempt to answer that question. I would not want to speak authoritatively for the Clerk of the Privy Council, but one could look at the subject matter of the legislation. Is this subject matter likely to have raised concerns? In looking at the regulation, does it do anything unexpected or unauthorized? The clerk may well consult with legal advisors as to whether this regulation presents a problem.

Mr. Bernier: That is where I was hoping to lead you, namely, to the legal advisors. I suggest that in almost all cases the Clerk of the Privy Council, being faced with an unreviewed regulation, would immediately turn to the very people who were supposed to review it in the first place and ask, "Should I register this?" Then, *de facto*, they will review it in order to give her their advice, so that by the time she exercises the discretion, in almost all cases, the regulation in fact will have been reviewed by the Deputy Minister of Justice. If that is a plausible scenario, then surely no great harm will befall the country if we remove the discretion of the clerk and provide a meatier sanction to say that the Clerk of the Privy Council shall refuse to register an unrevised regulation, which she will in any event until such time as she has the advice of her legal advisors — in other words, until such time as the regulation is reviewed.

Mr. Rempel: I believe that that would be a change from the current provision in the Statutory Instruments Act, but you can correct me on that point if I am wrong. That would freeze the particular manner in which the clerk would exercise her discretion under this clause, which may not be wise.

The clerk, although a non-lawyer, would be quite experienced in matters related to government and regulations. I can think of cases where it might well be apparent to the clerk, even without

son efficacité comme sanction pour le non-examen d'un règlement qui doit être assujéti à un examen?

M. Rempel: Quant à savoir si c'est nécessaire ou non, le pouvoir du greffier de refuser d'enregistrer un règlement est efficace jusqu'à ce que le greffier fasse effectivement l'enregistrement. Une fois que le greffier enregistre le règlement, le pouvoir de ne pas enregistrer n'est plus une sanction efficace. Afin d'avoir une sanction qui aille au-delà du moment de l'enregistrement, vous devez donner à quelqu'un le pouvoir d'abroger. C'est pourquoi nous en avons besoin dans la loi.

Pour ce qui est des conclusions que l'on peut tirer du fait que l'on n'a jamais invoqué cette disposition dans les 23 dernières années, je laisse aux membres du comité le soin de tirer leurs propres conclusions.

M. Bernier: Pour en revenir au greffier qui peut refuser d'enregistrer un règlement et au fait que cette sanction est formulée de façon discrétionnaire — c'est-à-dire, le greffier du Conseil privé peut refuser d'enregistrer un règlement non examiné — quel est le processus d'ordre pratique qui serait suivi par le greffier, qui n'est pas juriste à ma connaissance? Disons que quelqu'un soulève le fait que vous n'avez pas examiné un règlement. Elle doit décider d'exercer ou non sa discrétion dans l'enregistrement du règlement. Où s'adresserait-elle? Quelle information obtiendrait-elle pour former cette opinion?

M. Rempel: Je peux essayer de répondre à cette question. Je ne peux pas parler au nom du greffier du Conseil privé, mais on pourrait examiner le sujet de la législation. Est-ce que le sujet est susceptible de soulever des préoccupations? Est-ce que ce règlement fait quelque chose d'inattendu ou de non autorisé? Le greffier peut bien consulter des conseillers juridiques pour savoir si le règlement en question pose un problème.

M. Bernier: Voilà où j'espérais vous amener, c'est-à-dire, les conseillers juridiques. J'estime que dans presque tous les cas de réglementation non examinée, le greffier du Conseil privé se tournerait immédiatement vers les gens qui étaient censés l'examiner en premier lieu et leur demander «est-ce que je devrais enregistrer ce règlement?» Ils devraient l'examiner d'office afin de lui donner des conseils, alors au moment où elle exercerait sa discrétion, dans presque tous les cas, le règlement en question serait effectivement examiné par le sous-ministre de la Justice. Si ce scénario est vraisemblable, ce ne sera certainement pas un grand tort pour le pays si nous enlevons la discrétion du greffier et donnons une sanction qui a plus de mordant pour dire que le greffier du Conseil privé refusera d'enregistrer un règlement non examiné, ce qu'elle fera de toute façon jusqu'à ce qu'elle ait reçu les conseils de ses conseillers juridiques... en d'autres mots, jusqu'à ce que le règlement en question soit examiné.

M. Rempel: Je crois que cela serait différent de la disposition actuelle contenue dans la Loi sur les textes réglementaires, mais vous pouvez me corriger si j'ai tort. Cela fixerait précisément la manière par laquelle le greffier pourrait exercer sa discrétion selon cette disposition, ce qui n'est peut-être pas très sage.

Bien qu'elle ne soit pas juriste, la greffière a beaucoup d'expérience des questions touchant le gouvernement et la réglementation. Je peux citer des cas où ce serait très clair pour le

formal consultations with the Deputy Minister of Justice, that there are no concerns with respect to a particular regulation. There may well be cases in which, for reasons of timeliness and for the reason that a portion of the public would be affected negatively by the regulation if it were delayed, the clerk may wish to act in a different way than in the scenario you have put forward.

Mr. Bernier: That is a plausible explanation.

Senator Cogger: Should not that clause relating to either the power or the obligation upon the Clerk of the Privy Council not to register — and Mr. Bernier seems to prefer an obligation — fall under subclause 7(3)? In other words, if the deputy minister does not review, we go to subclause 7(3) and say, “That does not invalidate.” However, the Governor in Council may repeal all or part of it. Then, why do we not say that the Clerk of the Privy Council may withhold registration? Is that the way to go?

Mr. Rempel: The matter of withholding registration has two subject matters. One subject matter is the obligation of the clerk to register, and it is a qualification of that obligation. The other subject matter is as a consequence for a failure to meet the duty under clause 7. A plausible case could be made for locating the subclause in both places. The decision made when drafting the legislation was to put it with the obligation to register, as it was a qualification of that obligation.

Mr. Bernier: This is a small point, but by exercising your discretion to register a regulation, notwithstanding that it has not been reviewed, is not the Clerk of the Privy Council putting the Deputy Minister of Justice in a position where he is in breach of his statutory provision obligation to review each proposed regulation?

Mr. Rempel: No. The refusal to review is a remedial consequence — that is, the breach has already taken place, so to speak. The error has been made. Now the question is: What is the consequence of that error to be?

Mr. Bernier: A certain error has been made. A regulation has been brought to the clerk for registration. The clerk realizes it has not been reviewed. She could easily send it back to the deputy minister so that he may fulfil his statutory duty. Instead, she proceeds to register it.

Mr. Rempel: There is actually a clearer answer to the question that you ask. The review under clause 7 is a review of a proposed regulation. Before the regulation is sent to the clerk for registration, it is made. At the point the clerk exercises this discretion, there is no longer a proposed regulation. In a sense, the chance for the deputy minister to exercise his power under clause 7 will have lapsed. At that point, there is no further opportunity for the deputy minister to exercise that power under clause 7. For the clerk, nevertheless, to register it does not do anything more to remove that possibility.

greffier, sans consultation officielle avec le sous-ministre de la Justice, qu’un règlement particulier ne présente aucun problème. Il y aurait peut-être d’autres cas où, pour des raisons d’opportunité ou parce qu’une partie du public serait désavantagé par tout délai dans la réglementation, le greffier voudrait agir d’une façon différente de celle que vous avez proposée.

M. Bernier: C’est une explication vraisemblable.

Le sénateur Cogger: Cette disposition concernant le pouvoir ou l’obligation du greffier du Conseil privé de ne pas enregistrer — et M. Bernier semble préférer que ce soit une obligation — ne devrait-elle pas être incluse dans le paragraphe 7(3)? En d’autres termes, si le sous-ministre ne procède pas à l’examen d’un règlement, nous invoquons le paragraphe 7(3) et disons «cela ne constitue pas un motif d’invalidité.» Toutefois, le gouverneur en conseil peut abroger le règlement en tout ou en partie. Dans ce cas-là, pourquoi ne pas dire que le greffier du Conseil privé peut refuser l’enregistrement? Est-ce la meilleure formule?

M. Rempel: Cette question de refus d’enregistrement contient deux volets. En premier lieu, il y a l’obligation du greffier d’enregistrer un règlement, et cela impose une condition à cette obligation. L’autre volet est une conséquence du manquement à l’obligation selon l’article 7. On pourrait faire valoir qu’il serait préférable d’inclure ce paragraphe dans les deux endroits. La décision qui a été prise lors de la rédaction du projet de loi a été de l’inclure avec l’obligation d’enregistrement, puisque cela était une condition de cette obligation.

M. Bernier: Il s’agit d’un point mineur, mais en exerçant sa discrétion d’enregistrer un règlement, quoiqu’il n’ait pas été examiné, est-ce que le greffier du Conseil privé ne met pas le sous-ministre de la Justice dans une position où il est en contravention d’une obligation statutaire d’examiner chaque projet de réglementation?

M. Rempel: Non. Le refus d’examiner est une conséquence rectificative... c’est-à-dire, le manquement a déjà eu lieu, pour ainsi dire. L’erreur a été commise. La question qui se pose maintenant est la suivante: quelle sera la conséquence de cette erreur?

M. Bernier: Une certaine erreur a été commise. Un règlement a été présenté au greffier pour enregistrement. Le greffier se rend compte que le règlement n’a pas été examiné. Elle pourrait facilement le renvoyer au sous-ministre afin qu’il puisse s’acquitter de son obligation statutaire. Mais au lieu de faire cela, elle procède à l’enregistrement.

M. Rempel: Il y a en fait une réponse plus claire à la question que vous posez. L’examen selon l’article 7 est un examen d’un projet de règlement. Avant que le règlement ne soit envoyé au greffier pour enregistrement, il est préparé. Là où le greffier exerce sa discrétion, il ne s’agit plus d’un projet de règlement. Dans un certain sens, il sera trop tard pour que le sous-ministre exerce son pouvoir selon l’article 7. À ce moment-là, le sous-ministre n’aura plus l’occasion d’exercer ce pouvoir selon l’article 7. Toutefois, pour le greffier, l’enregistrement ne fait rien de plus pour éliminer cette possibilité.

Senator Cogger: What happens when the deputy minister does not discharge his responsibilities under the law? I realize that that may or may not happen to the regulation, but what about the person?

Mr. Rempel: That would depend upon the responsibility. Certainly, I hope it does not happen very often.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, I should like to stay with clause 7(1). The Deputy Minister of Justice is assisting the regulatory authority to ensure that clause 6(1) is complied with; is that not right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Why is that not stated in clause 7(1)?

Mr. Rempel: I thought that the clause did state that.

Mr. Wappel: I should like to suggest to you some different wording and ask you to give me your opinion with respect to it. I suggest that it state, "The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to ensure that the regulatory authority is fulfilling its responsibilities under subsection 6(1)." Does that not state it a little more clearly?

Mr. Rempel: I do not think that would change the legal effect of the clause.

Mr. Wappel: It would make it clear that the role of the Deputy Minister of Justice would be to review the proposed regulation. Because it is written, it is obviously before the Deputy Minister of Justice. It is his role to ensure that the provisions of clause 6(1) have been complied with. If they have not been complied with, then presumably it is his role to send it back to the regulatory authority and say, "You guys missed the boat. You did not comply with 6(1). Try again." Is that not the whole purpose of clause 7(1)?

Mr. Rempel: Yes. However, one must remember that the Department of Justice provides legal advice to the various departments of government on an ongoing basis. They are our clients, so to speak. The relationship between the Deputy Minister of Justice and the clients who are making regulations is not an adversarial one; it is one of cooperation and providing assistance.

Mr. Wappel: We understand that.

Mr. Rempel: That is why the policy decision was taken to word the clause in that way.

The wording you suggest would not change the legal effect of this clause; nor would it be as consistent with the relationship between the Department of Justice and the other departments of government as the wording set out in the clause.

Mr. Wappel: I am sorry, but I simply do not understand that answer. You have a client. The law says that the client must do "X". The law says that the lawyer must review what the client is doing to ensure that the client is doing "X". If the client is not doing "X", then it is the lawyer's responsibility to say, "You are not doing 'X'".

Mr. Rempel: Yes, and that is what the language of this clause would also provide.

Le sénateur Cogger: Que se produit-il lorsque le sous-ministre ne s'acquitte pas de ses responsabilités selon la loi? Je comprends ce qui peut arriver ou non au règlement, mais qu'arrive-t-il à la personne?

M. Rempel: Cela dépend de la responsabilité. J'espère toutefois que cela ne se produira pas très souvent.

M. Wappel: Monsieur le président, j'aimerais que l'on s'attarde à l'article 7(1). Le sous-ministre de la Justice doit permettre à l'autorité réglementante de s'acquitter de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1), n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Pourquoi n'est-ce pas précisé au paragraphe 7(1)?

M. Rempel: Je pensais que c'était bel et bien précisé dans cet article.

M. Wappel: Je voudrais vous proposer un libellé différent et vous demander votre opinion là-dessus. Je propose la formulation suivante: «Le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de s'assurer que l'autorité réglementante s'acquitte de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1)». N'est-ce-pas un peu plus clair?

M. Rempel: Je ne pense pas que la portée juridique de cette disposition en serait modifiée.

M. Wappel: Cela dirait plus clairement que le rôle du sous-ministre de la Justice est d'examiner le projet de règlement. C'est écrit noir sur blanc, c'est évidemment le sous-ministre de la Justice qui en est responsable. C'est son rôle de vérifier que l'on a respecté les dispositions du paragraphe 6(1). Dans le cas contraire, on peut supposer que c'est également son rôle de renvoyer le tout à l'autorité réglementante en lui disant: «Vous avez manqué le coche. Vous n'avez pas respecté le paragraphe 6(1). Réécrivez-moi cela». N'est-ce pas l'objectif du paragraphe 7(1)?

M. Rempel: Oui. Il faut toutefois se rappeler que le ministère de la Justice donne constamment des conseils juridiques aux divers ministères du gouvernement. Ce sont nos clients, pour ainsi dire. Les relations entre le sous-ministre de la Justice et les clients qui rédigent des règlements ne sont pas conflictuelles; ce sont des relations de collaboration et d'entraide.

M. Wappel: Nous comprenons cela.

M. Rempel: C'est pourquoi il a été décidé de formuler la disposition de cette façon.

Le libellé que vous proposez ne modifierait pas la portée juridique de la disposition; et il ne serait pas aussi conforme aux relations qui existent entre le ministère de la Justice et les autres ministères du gouvernement.

M. Wappel: Je suis désolé, mais je ne comprends tout simplement pas cette réponse. Vous avez un client. La loi dit que le client doit faire ceci ou cela. La loi stipule que l'avocat doit examiner ce que le client fait pour s'assurer qu'il respecte les dispositions de la loi. Si le client ne les respecte pas, alors il incombe à l'avocat de le lui signaler.

M. Rempel: Oui, et tel serait justement le résultat de cette disposition telle qu'elle est formulée.

Mr. Wappel: The clause does not say the Department of Justice or the lawyers of the Department of Justice. It states:

The Deputy Minister of Justice must review each proposed regulation in order to assist the regulatory authority in fulfilling its responsibilities under subsection 6(1).

That is the reality, is it not?

Mr. Rempel: The deputy minister would not be reviewing each proposed regulation personally.

Mr. Wappel: I know that. Obviously, it would be delegated. Clearly, under the provisions of clause 7(1), the Deputy Minister of Justice, or his or her delegate lawyer, would be ensuring that the provisions of clause 6(1) have been complied with.

Mr. Rempel: Yes, that is right.

Mr. Wappel: That is exactly right. Why do we not say that?

Mr. Rempel: As I say —

Mr. Wappel: It is a matter of nuance. It is a matter of how to stroke egos. Is that what you are saying?

Mr. Rempel: The relationship between the Department of Justice and other departments is of some importance to us. We wanted to draft the legislation in such a way —

Mr. Wappel: You have drafted it nicely. If we recommend that it be changed, you guys cannot be blamed. It will be that nasty Parliament that did it.

Therefore, if we said that in order to ensure that the regulatory authority is fulfilling its responsibilities under clause 6(1), then that is the reality of clause 7(1), is it not?

Mr. Rempel: The best thing I can say is that would not change the legal effect of the provision.

Mr. Bernier: If I may, Mr. Chairman, does it not, though? If we look to clause 7(2), we see that what is envisaged is the rest of the process as a result of the deputy minister assisting. If he has problems as a result of his assisting with the sponsoring department, then he may go to the Clerk of the Privy Council and say, "I have concerns here." He will decide if it is worth it to call Madam Bourgon.

If he does, the provision goes on to state that the clerk "may" bring those concerns to the attention of the sponsoring department. Again, she also has a discretion and must decide whether they are substantive enough to call the Deputy Minister of Transport, for example, and tell him, "You have got what we think is an illegal regulation."

If the kind of amendment Mr. Wappel is talking about is made, which much more directly says that the deputy minister talks directly to the department and sends it back to them, then surely you must get rid of clause 7(2). There is then no need to notify the clerk, who, in turn, may notify the department.

M. Wappel: On ne dit pas le ministère de la Justice ou les avocats du ministère de la Justice. On dit:

Le sous-ministre de la Justice examine chaque projet de règlement afin de permettre à l'autorité réglementante de s'acquitter de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1).

C'est écrit noir sur blanc, oui ou non?

M. Rempel: Le sous-ministre n'examinerait pas personnellement chaque projet de règlement.

M. Wappel: Je le sais. Il délègue évidemment cette tâche. Clairement, aux termes du paragraphe 7(1), le sous-ministre de la Justice, ou le ou les avocats à qui il délègue cette tâche, s'assureraient que l'on a respecté les dispositions du paragraphe 6(1).

M. Rempel: Oui, c'est bien cela.

M. Wappel: C'est exactement cela. Pourquoi ne le dit-on pas?

M. Rempel: Comme je l'ai dit...

M. Wappel: C'est une question de nuance. Il s'agit de ménager les susceptibilités. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Rempel: Les relations entre le ministère de la Justice et les autres ministères ont une certaine importance à nos yeux. Nous voulions rédiger le règlement de telle manière...

M. Wappel: Vous l'avez joliment rédigé. Si nous recommandons qu'il soit modifié, ce ne sera pas votre faute. Ce sera la faute au méchant Parlement.

Donc, si nous disions «afin de s'assurer que l'autorité réglementante s'acquitte de l'obligation que lui impose le paragraphe 6(1)», cela traduirait exactement la réalité du paragraphe 7(1), n'est-ce-pas?

M. Rempel: Cela ne changerait pas la portée juridique de la disposition; je ne saurais en dire plus.

M. Bernier: Je me permets d'insister, monsieur le président. N'est-ce-pas exactement le cas? Au paragraphe 7(2), on traite de ce qui s'en suit, dans la foulée de l'intervention du sous-ministre. S'il a des problèmes, à la suite de son intervention pour «permettre» au ministère parrain de s'acquitter de ses obligations, alors il peut s'adresser au greffier du Conseil privé et lui dire: «Il y a ici quelque chose qui me tracasse». Ce sera au sous-ministre de décider s'il y a lieu de téléphoner à Mme Bourgon.

S'il le fait, la disposition stipule ensuite que le greffier «peut» attirer l'attention du ministère compétent sur les problèmes qui ont été signalés. La greffière du Conseil privé dispose d'une certaine latitude et elle doit décider s'il y a matière à téléphoner au sous-ministre des Transports, par exemple, pour lui dire: «Nous sommes d'avis que votre règlement est illégal».

Si l'on apportait un amendement dans le sens de ce que M. Wappel propose, de manière à dire beaucoup plus directement que le sous-ministre traite directement avec le ministère et lui renvoie le règlement proposé, alors il faudrait sûrement se débarrasser du paragraphe 7(2). En effet, il ne serait plus nécessaire d'aviser le greffier qui, à son tour, aviserait le ministère.

Mr. Rempel: It is the regulation-making authority that has the power, given by Parliament, to make the regulation. There is no requirement that the Deputy Minister of Justice approve the regulation. That is to say that there is no power in the bill or the Statutory Instruments Act for the deputy minister to say, "I forbid you to make this regulation." The power has been given by Parliament to the regulation-making authority. The review by the deputy minister is a check and a balance. However, it does not give the Deputy Minister of Justice the power to forbid the making of a regulation.

Mr. Wappel: If we take the amendment I propose to clause 7(1) and we make clause 7(2) mandatory, then it still does not prevent the regulatory authority from making the regulation. The amendment to subclause (2) which I suggest, would state, "The Deputy Minister of Justice shall notify the Clerk of the Privy Council of any concerns about the legality or clarity of the proposed regulation that have not been resolved with the regulatory authority and the Clerk shall bring the concerns to the attention of the regulatory authority."

Therefore, the Minister of Justice does what he is supposed to do. The clerk does what he or she is supposed to do. At least until we get further into the bill, at this point, the regulatory authority can still make the regulation.

Mr. Rempel: That would be the effect of what you are proposing.

Mr. Wappel: What is wrong with that?

Mr. Rempel: A decision was made in drafting the legislation that these are things that are worth having a discretion over. Some concerns are more important than others. It may not always be necessary to invoke these processes.

Mr. Wappel: The concerns are the two simple concerns set out in clause 6(1). They are legality and official languages, neither of which is a minor concern.

Mr. Rempel: There is also the matter of whether the regulation is clearly written. There are degrees of doubt and uncertainty in all these things. Some cases are clearer than others.

Mr. Wappel: But the deputy minister would recognize that when reviewing these things and would understand that there is a problem. If the deputy minister comes to the conclusion that proposed section 6(1) is not being complied with, that is a serious conclusion.

He would not do that lightly. If the deputy minister thinks that the breach is serious enough, he or she — and I presume the Interpretation Act includes the feminine form also — should and shall notify the Clerk of the Privy Council, who then shall notify the regulatory authority. The regulatory authority can still say — that is, subject to any other sections — "Blow it out your ear. We are going ahead anyway."

Mr. Rempel: That is the purpose of the way these sections are worded. That is, the deputy minister has a discretion to determine whether or not this is a matter of serious concern. The very factor that you focused on, namely, whether or not it is a serious

M. Rempel: C'est l'autorité réglementante qui est habilitée par le Parlement à prendre des règlements. Il n'y a aucune obligation de faire approuver le règlement par le sous-ministre de la Justice. C'est-à-dire que ni le projet de loi ni la Loi sur les textes réglementaires ne donnent au sous-ministre le pouvoir de dire: «Je vous interdis de prendre ce règlement». Le Parlement a conféré à l'autorité réglementante le pouvoir de prendre des règlements. L'examen du sous-ministre est une vérification, un contrepoids. Toutefois, cela ne donne pas au sous-ministre de la Justice le pouvoir d'interdire de prendre un règlement.

M. Wappel: Si nous apportons l'amendement que je propose au paragraphe 7(1) et si nous rendons le paragraphe 7(2) obligatoire, cela n'interdit toujours pas à l'autorité réglementante de prendre le règlement en question. Avec l'amendement que je propose, le paragraphe (2) se lirait comme suit: «Il avise le greffier du Conseil privé de toute question pendante ayant trait à la légalité ou à la lisibilité du projet; le greffier l'apporte alors à la connaissance de l'autorité réglementante».

Ainsi, le ministre de la Justice fait ce qu'il est censé faire. Le greffier fait ce qu'il ou elle est censé faire. Avant d'aller plus loin, à ce stade-ci du projet de loi, l'autorité réglementante peut encore prendre les règlements.

M. Rempel: Tel serait bien le résultat de ce que vous proposez.

M. Wappel: Quel problème y voyez-vous?

M. Rempel: Il a été décidé, au cours de la rédaction du projet de loi, qu'il valait la peine de préserver un certain pouvoir discrétionnaire à certains égards. Certaines préoccupations sont plus importantes que d'autres. Il n'est pas toujours nécessaire de déclencher ces procédures.

M. Wappel: Les préoccupations en question sont très simples, elles sont au nombre de deux et elles sont énoncées au paragraphe 6(1). Il s'agit de la légalité et de la lisibilité dans les deux langues officielles. Ni l'une ni l'autre ne sont des questions mineures.

M. Rempel: Il y a aussi la question de savoir si le règlement est rédigé dans un langage clair. Il peut subsister un doute, ou une incertitude. Ce n'est pas toujours limpide.

M. Wappel: Mais le sous-ministre en tiendrait compte en examinant les règlements et, s'il y a un problème, il s'en apercevrait. Si le sous-ministre en arrive à la conclusion que l'on n'a pas respecté le paragraphe 6(1), c'est grave.

Il n'agirait pas à la légère. Si le sous-ministre croit que l'infraction est suffisamment grave, il ou elle — je suppose que la Loi d'interprétation comprend la forme féminine — doit en aviser le greffier du Conseil privé, lequel avise à son tour l'autorité réglementante. Celle-ci peut toujours dire, sous réserve de toute autre disposition applicable, «Fichez-nous la paix, nous allons l'adopter quand même».

M. Rempel: C'est la raison pour laquelle ces dispositions sont rédigées de cette façon. C'est-à-dire que l'on s'en remet au sous-ministre pour décider s'il s'agit d'une question sérieuse. Le facteur sur lequel vous insistez, c'est-à-dire la gravité de la

concern, is one of the things that the deputy minister can take into account in exercising his discretion.

Mr. Wappel: But only the deputy minister or his advisor will decide whether there is a serious concern. Is that correct?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: If he does not, then subclause 7(2) would not kick in. Yes or no? If the deputy minister does not believe that there has been a breach of subclause 6(1), there would be no obligation to report under subclause 7(2).

Mr. Rempel: Yes, but there are degrees of uncertainty and seriousness.

Mr. Wappel: And those would be discretionary in the deputy minister.

Mr. Bernier: They go to determining whether or not there is a concern. If the concern is minor, Mr. Wappel is saying that the deputy minister will come to the conclusion, "After all, I do not have the concern."

Mr. Wappel: I guess my question is not clear.

Mr. Rempel: There is a difference between having a minor concern and having no concern.

Senator Cogger: What is this nonsense about minor concern? It says "any concerns". The deputy minister may notify the Clerk of the Privy Council of any concerns about the legality or clarity. You are now bringing us into distinctions between minor concerns, little concerns and big concerns. It is just concerns.

Mr. Rempel: I was simply explaining one possible basis on which the deputy minister might exercise the discretion given under the proposed section. There would be other possible bases for exercising discretion as well.

Mr. Wappel: Basically, I do not see any down side to making it mandatory under subclause (2) that the deputy minister shall notify the Clerk of the Privy Council of any concerns about the legality or clarity of the proposed regulation that have not been resolved with the regulatory authority.

This is what this committee does all the time. We write; we make suggestions; we listen to what is said. Ultimately, the department answers. The committee says, "That sounds like a reasonable answer", and we shelve it. Presumably, that is what the deputy minister will say; that is, "I have a concern here. You did not write this clearly enough." The regulatory authority says, "This is why we wrote it this way." The deputy minister then says, "That seems reasonable to me. I can accept that." There is no concern then.

Mr. Rempel: Perhaps I can clarify that part of the process. If you read further in subclause 7(2), it says that the deputy minister may notify the Clerk of concerns that have not been resolved with the regulatory authority.

question, est justement l'un des éléments dont le sous-ministre peut tenir compte pour exercer son pouvoir discrétionnaire.

M. Wappel: Mais seul le sous-ministre ou son conseiller décidera de la gravité de la question. N'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: S'il décide qu'il n'y a rien de grave, le paragraphe 7(2) ne s'appliquera pas. Oui ou non? Si le sous-ministre ne croit pas qu'il y a eu infraction au paragraphe 6(1), il ne sera pas tenu de faire rapport au terme du 7(2).

M. Rempel: Oui, mais il y a divers degrés d'incertitude et de gravité.

M. Wappel: Et l'on s'en remettrait au sous-ministre pour exercer son jugement là-dessus.

M. Bernier: Il exerce son jugement pour décider s'il y a question pendante, pour reprendre le texte du projet de loi. Si la question est peu importante, M. Wappel se trouve à dire que le sous-ministre en viendrait à la conclusion «Après tout, il n'y a pas de question pendante».

M. Wappel: Je suppose que ma question n'est pas claire.

M. Rempel: Il y a une différence entre être préoccupé par une question d'importance minime et n'être pas préoccupé du tout.

Le sénateur Cogger: À quoi rime tout cela? Il n'est pas question de l'importance relative de la question. Le texte dit «Toute question pendante». Le sous-ministre peut aviser le greffier du Conseil privé de toute question pendante ayant trait à la légalité ou à la lisibilité. Voilà maintenant que vous faites la distinction entre des questions mineures, minimes ou graves. On dit bien «toute question».

M. Rempel: J'expliquais simplement un facteur possible sur lequel le sous-ministre pourrait se fonder pour exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le paragraphe proposé. Il pourrait aussi se fonder sur d'autres facteurs.

M. Wappel: Fondamentalement, je ne vois aucun inconvénient à rendre le paragraphe 2 obligatoire et à dire que le sous-ministre avis le greffier du Conseil privé de toute question pendante ayant trait à la légalité ou à la lisibilité du projet de règlement.

C'est ce que nous faisons tout le temps au comité. Nous rédigeons; nous faisons des suggestions, nous écoutons ce que les gens ont à dire. En fin de compte, le ministère répond. Le comité dit «Cela nous semble une réponse raisonnable» et l'affaire est classée. On peut supposer que c'est ce que le sous-ministre dira; il dira «Il y a ici une question qui me préoccupe; vous n'avez pas rédigé cela de façon assez claire». L'autorité réglementante répond «Voici pourquoi nous l'avons rédigée de cette façon». Le sous-ministre dit alors «Cela me semble raisonnable, j'accepte votre explication». Il n'y a alors plus de question pendante.

M. Rempel: Je pourrais peut-être donner des éclaircissements sur cet aspect de la procédure. Si vous poursuivez la lecture du paragraphe 7(2), on dit bien que le sous-ministre peut aviser le greffier du Conseil privé de toute question pendante, c'est-à-dire qui n'a pas été réglée en consultation avec l'autorité réglementante.

That kind of back and forth between the deputy minister and the regulatory authority is contemplated. The question is: What happens if something has not been resolved — that is, the deputy minister thought one thing, the regulatory authority thought another, and that concern has not been resolved? The deputy minister can then make a choice. He can say, “In assisting them, I thought that a certain course of action would have been better; they thought another course of action would have been better. Do I consider this difference to be so important that I want to send this to the Clerk of the Privy Council so that another level of the process can be engaged in, so to speak?” This kind of back and forth that you describe is then contemplated.

Mr. Wappel: If he decides that the issue is not worth pursuing, presumably there is no problem, because he has made the decision that he will go with what the regulatory authority said. In other words, if he says to himself, “We have a bit of a difference of opinion, but I do not think this is worth bothering the Clerk of the Privy Council about,” is not that saying, “I will accept the regulatory authority’s position on this?” It would only be in cases where there is a serious difficulty where he or she is not prepared to back down. In those circumstances, it should be mandatory that the clerk be advised.

Mr. Rempel: Again, I can only suggest that there is a difference between discussing something with someone and deciding that you agree with them that you have no concern and discussing something with them and deciding that you have some concern but you do not think it is a matter of great importance. There is a distinction between those two.

Mr. Wappel: But that, in itself, is a resolution.

Mr. Rempel: It is a matter of semantics at that point.

Mr. Wappel: We are all in the business of semantics. That is why we have a bill here and are examining every word of it. That is why, when someone drafts it, they look at every word. The business we are in is semantics.

My point is that we consider making it mandatory. That is all.

Mr. Bernier: While we are on that section, perhaps the chairman could direct members’ attention to the sequence here. Assuming that the deputy minister has a remaining concern after this back and forth, he then notifies the Clerk of the Privy Council. There has been back and forth with the regulatory authority. They have negotiated and changed that, and so on, but he still has a concern. He then goes to the clerk. The clerk then turns to the regulatory authority. Her power is to say, “Did you know that the deputy minister has a concern?” That is the end of the process.

We have been telling ourselves, “Surely, the regulatory authority knows that. They have just finished a whole back and forth with the Deputy Minister of Justice.” All we are doing is

Ce dialogue entre le sous-ministre et l’autorité réglementante est donc explicitement envisagé. La question qui se pose est celle-ci: qu’arrive-t-il si on ne peut résoudre la question, c’est-à-dire si le ministre et l’autorité réglementante n’arrivent pas à se mettre d’accord et si la question est toujours pendante? Le sous-ministre a alors le choix. Il peut dire: «Je suis chargé de leur permettre de s’acquitter de leurs obligations et il me semblait qu’il aurait été préférable de procéder d’une certaine façon; pour leur part, ils croyaient préférable de procéder autrement. Cette divergence d’opinion m’apparaît-elle assez importante pour que j’en saisisse le greffier du Conseil privé, de manière à déclencher une autre étape de la procédure?». Le dialogue que vous décrivez est donc envisagé.

M. Wappel: S’il décide qu’il ne vaut pas la peine de poursuivre une question, on peut supposer qu’il n’y a pas de problème parce qu’il a décidé d’accepter ce que propose l’autorité réglementante. Autrement dit, s’il se dit «Nous avons une petite divergence d’opinion, mais je ne pense pas qu’il vaille la peine d’embêter le greffier du Conseil privé avec cela», ne se trouve-t-il pas à dire «J’accepte la position de l’autorité réglementante là-dessus»? Il n’agirait que dans les cas où il y a une grave divergence et où il n’est pas disposé à reculer. Dans pareil cas, il devrait être tenu d’en aviser le greffier.

M. Rempel: Tout ce que je peux vous répondre, c’est ceci: Il y a une différence entre, d’une part, discuter d’un point avec quelqu’un et décider que vous êtes d’accord avec votre interlocuteur et que vous n’avez pas de préoccupations à cet égard et, d’autre part, discuter d’un point et décider que vous avez effectivement des préoccupations, mais que vous ne croyez pas que l’affaire soit d’une grande importance. Il y a une distinction entre les deux.

M. Wappel: Mais cela revient à résoudre la question, de sorte qu’elle n’est plus pendante.

M. Rempel: Cela devient une question purement sémantique.

M. Wappel: Nous sommes tous des sémanticiens. C’est pourquoi nous sommes saisis d’un projet de loi dont nous scrutons chaque mot à la loupe. C’est pourquoi, quand quelqu’un rédige un texte de loi, il s’attarde à chaque mot. Notre travail n’est rien d’autre que de la sémantique.

Ce que je propose, c’est que nous envisagions de rendre la disposition obligatoire. C’est tout.

M. Bernier: Pendant que nous y sommes, peut-être que le président pourrait reporter notre attention sur la séquence des événements. En supposant que le sous-ministre, à l’issue de cet échange de vues, demeure préoccupé par une question pendante, il en avise alors le greffier du Conseil privé. Il y a eu dialogue avec l’autorité réglementante. Ils ont négocié et apporté des changements, mais une question demeure pendante. Ils s’adressent alors au greffier. Ce dernier s’adresse à son tour à l’autorité réglementante. Le seul pouvoir du greffier consiste à dire «Saviez-vous que le sous-ministre était préoccupé à ce sujet?». L’affaire s’arrête là.

Nous nous faisons la réflexion suivante: «L’autorité réglementante le sait certainement. Ces gens-là viennent d’en discuter en long et en large avec le sous-ministre de la Justice». Nous

having the Clerk of the Privy Council inform them of something of which they are perfectly aware because they just finished three months of negotiating with the deputy Minister of Justice. It sounds odd.

Mr. Rempel: It is the regulation-making authority wherein Parliament has given the power to make the regulation. This process of consultation within the government is something that is being added, in a sense, to the primary authority of the person that Parliament said can make the regulation.

This process is meant to provide for consultation and for concerns to be raised, and to provide for a way that those concerns can be raised to a higher level of political importance, if I can put it that way, by going to the Clerk of the Privy Council, who reports to cabinet. That is a calibrated means by which concerns can be identified and moved up a level of political importance. Ultimately, in terms of accepting or rejecting the advice or making a particular regulation, it is still the person designated by Parliament who has that authority. That is part of the balance.

Mr. Bernier: That is fine. I accept that, Mr. Rempel. But the fact remains that the only power that the clerk — who holds the highest level of political authority here — is given is to bring his concerns to the attention of the regulation-making authority. I am saying that the regulation-making authority is already aware of those concerns, so why do we even have the Clerk of the Privy Council acting as a mailbox for the deputy Minister of Justice?

Mr. Rempel: It is not a mailbox, because there is a discretion involved. That is to say, the clerk has a choice. Within the government, the fact that the Clerk of the Privy Council would bring a concern to someone's attention would carry a significant weight. That is a matter that is calibrated with the fact that it is the regulation-making authority that ultimately has the responsibility.

Mr. Bernier: More generally, why are clauses 6, 7(1) and 7(2) in the bill in the first place?

Are those not all things that the government can do as a matter of public administration, saying: "You will do this. You will review this. And, once you have done that..." No legal powers are given, as you pointed out. The legal authority with respect to regulations is with the regulation-making authority. Other people here have consulting roles. Those are all things cabinet can direct by way of directive. Why do we have a statute providing for these things?

Mr. Rempel: Two points can be made in response to that. The first is that it is part of the Statutory Instruments Act at the present time. The second point is that if the review has been carried out, then the regulatory authority, in the end, after the various processes have been done, is free to accept or reject the results of that review; however, the review itself is mandatory, and there are real legal consequences in failing to engage in the review.

demandons simplement au greffier du Conseil privé de les informer de ce qu'ils savent déjà pertinemment, puisqu'ils sortent tout juste de trois mois de négociations avec le sous-ministre de la Justice. Cela semble étrange.

M. Rempel: C'est à l'autorité réglementante que le Parlement a confié le pouvoir de prendre des règlements. Ce processus de consultation interne vient en quelque sorte se greffer sur le pouvoir fondamental que possède la personne à qui le Parlement a dit qu'elle pouvait prendre des règlements.

Ce processus vise à permettre la consultation, à donner l'occasion de soulever des préoccupations et d'en saisir un niveau plus élevé dans la hiérarchie politique, si je peux m'exprimer ainsi, en s'adressant au greffier du Conseil privé, lequel relève directement du Cabinet. C'est une procédure graduée permettant de déceler des questions préoccupantes et de les élever un cran plus haut, à un niveau politique. En fin de compte, c'est toujours la personne désignée par le Parlement qui possède le pouvoir d'accepter ou de rejeter les conseils ou de prendre un règlement donné. C'est un élément qui est mis dans la balance.

M. Bernier: C'est très bien. Je comprends cela, monsieur Rempel. Mais il n'en demeure pas moins que le seul pouvoir que l'on confère au greffier, qui occupe le poste le plus élevé dans la hiérarchie politique en l'occurrence, c'est de signaler ces préoccupations à l'attention de l'autorité réglementante. Ce que je dis, c'est que l'autorité réglementante est déjà au courant de ces préoccupations, alors pourquoi prendre la peine de demander au greffier du Conseil privé de servir de messenger pour le sous-ministre de la Justice?

M. Rempel: Il ne sert pas de messenger, car il possède un pouvoir discrétionnaire. C'est-à-dire que le greffier a le choix. Dans l'appareil gouvernemental, quand le greffier du conseil privé décide d'attirer l'attention de quelqu'un sur une préoccupation, son intervention a un poids non négligeable. C'est un élément qui est mis dans la balance, l'équilibre étant assuré par le fait que c'est toujours l'autorité réglementante qui possède la responsabilité ultime.

M. Bernier: De façon plus générale, pourquoi avoir inscrit dans le projet de loi l'article 6 et les paragraphes 7(1) et 7(2)?

Ne s'agit-il pas là de prérogatives normales du gouvernement, dans l'administration des affaires publiques? Le gouvernement dit «Faites ceci, examinez cela, et après avoir fait...» Comme vous le dites vous-même aucun pouvoir n'est conféré au titre de la loi. C'est toujours l'autorité réglementante qui possède légalement le pouvoir de prendre des règlements. Tous les autres intervenants n'ont qu'un rôle de consultant. Ce sont là des choses que le Cabinet peut ordonner par directive. Pourquoi inscrire tout cela dans une loi?

M. Rempel: J'ai deux remarques en réponse à cette question. D'abord, cette obligation découle de la Loi sur les textes réglementaires à l'heure actuelle. Deuxièmement, si l'examen est fait, après que toutes les étapes aient été franchies, l'autorité réglementante est libre d'accepter ou de rejeter les résultats de l'examen; cependant, l'examen lui-même est obligatoire, et si on ne fait pas l'examen, on doit faire face à des répercussions juridiques réelles.

For instance, suppose that either through an oversight or through something else one of the regulatory authorities did not send a regulation to the Deputy Minister of Justice to be reviewed under 7(1). There are real sanctions that can be imposed in the making of that regulation, and those sanctions do require legislative authority. Otherwise, the regulation-making authority is simply free to make regulations.

Mr. Bernier: Where is the obligation for the regulatory authority to send the proposed regulation to the Deputy Minister of Justice?

Mr. Rempel: The obligation is not stated in the proposed legislation, as such, but in order for the review under clause 7 to happen, the regulation-making authority would have to do that. If that is not done, then the various consequences follow. The obligation is not explicitly stated, but the sanctions can only be avoided if the regulation-making authority does in fact consult with the Deputy Minister of Justice.

Mr. Bernier: Unless, of course, the clerk chooses to exercise her discretion.

Senator Cogger: Why do we not say in subclause 6(2) that a regulatory authority must consult with the Deputy Minister of Justice? You impose an obligation on the Deputy Minister in 7(1), and you make it an option of the regulatory authority under 6(2). Why not tie the two of them? Is it the duty of the Deputy Minister to chase around for regulations where people may have opted not to consult him?

Mr. Rempel: No.

Senator Cogger: Why do we not make it the obligation of the people who make the regulatory authorities to help the poor deputy minister fulfil his obligation and say, "You must consult"?

Mr. Rempel: In fact, the sanction for the failure of the review to happen is a sanction that is felt by the regulation-making authority. From that point of view, the act is already directing its sanction at —

Senator Cogger: If it is already directing, why not direct in 6(2)? Why make it complicated? Is it not simpler to tie it in, or is clarity not the objective?

Mr. Bernier: If we go back, senator, to 6(2), 6(2) is supplementary. It is not related to the review by the Department of Justice. Subclause 6(2) says —

Senator Cogger: I read it. It gives them an option. It uses the word "may", which I can understand. In French, it reads;

[Translation]

... may consult ... on any matter relating to the making of regulations ...

Disons, par exemple, que par inadvertance ou pour une autre raison une autorité réglementante ne transmette pas un règlement au sous-ministre de la Justice pour examen en vertu du paragraphe 7(1). Le règlement peut imposer de véritables sanctions, et il faut le pouvoir législatif approprié pour mettre ces sanctions en vigueur. Autrement, l'autorité réglementante a toute liberté pour prendre des règlements.

M. Bernier: Où est l'obligation de l'autorité réglementante de transmettre le projet de règlement au sous-ministre de la Justice?

M. Rempel: Cette obligation n'est pas énoncée dans le projet de loi comme tel, mais pour permettre l'examen en vertu de l'article 7, l'autorité réglementante serait obligée de transmettre le règlement proposé. Sinon, un certain nombre de répercussions en découleraient. L'obligation n'est pas énoncée explicitement, mais pour éviter les sanctions, l'autorité réglementante consulte, en effet, le sous-ministre de la Justice.

M. Bernier: À moins que la greffière décide de se servir de sa discrétion, bien sûr.

Le sénateur Cogger: Pourquoi est-ce que le paragraphe 6(2) ne stipule-t-il pas que l'autorité réglementante doit consulter le sous-ministre de la Justice? Dans le paragraphe 7(1), le sous-ministre est assujéti à une obligation, tandis que dans le paragraphe 6(2), l'autorité réglementante a la possibilité de consulter le sous-ministre. Pourquoi pas faire un lien entre les deux? Est-ce que c'est le sous-ministre qui doit chercher les règlements même si l'autorité aurait peut-être choisi de ne pas le consulter?

M. Rempel: Non.

Le sénateur Cogger: Pourquoi est-ce que le projet de loi n'oblige pas les autorités réglementantes à aider le pauvre sous-ministre à respecter cette obligation en disant, «Vous devez consulter le sous-ministre»?

M. Rempel: En fait, s'il n'y a pas examen, c'est l'autorité réglementante qui subit la sanction. Donc, le projet de loi stipule déjà que la sanction sera appliquée...

Le sénateur Cogger: Si on va imposer une obligation, pourquoi ne serait-ce pas dans le paragraphe 6(2)? Pourquoi rendre les choses si compliquées? N'est-il pas plus simple de faire un lien entre ces deux dispositions, ou est-ce que la limpidité n'est pas le but recherché?

M. Bernier: Revenons au 6(2), sénateur. C'est une disposition supplémentaire. Elle ne porte pas sur l'examen effectué par le ministère de la Justice. Selon le paragraphe 6(2):

Le sénateur Cogger: Je l'ai lu. Cette disposition offre une possibilité. On dit que l'autorité réglementante «peut» consulter le sous-ministre. Ça je le comprends. En français, on dit...

[Français]

[...] elle peut consulter sur toute question touchant la prise des règlements [...]

Mr. Bernier: That does not refer to the review. Clause 6(2) does not refer to reviewing draft regulations, but rather to consultations about related matters. It is in fact an optional provision, which is not related to clause 7(1), which is the review of draft regulations. The consultations referred to in clause 6(2) are consultations on related matters regarding the making of regulations, rather than consultation. There is no reference here to consultation on the content of the regulations.

Senator Cogger: Even if you are right, Mr. Bernier, let us move on to my other question. Once the deputy minister of Justice is required to review each proposed regulation — because as you have explained — in new French “examine” means “doit examiner”, “must review” — is he also required to run after all the departments to get the regulations? Could we not require the departments to submit the regulations to the deputy minister?

Mr. Bernier: In my opinion, it would be perfectly logical, in an Act that imposes a legal duty on a public officer, to include a corresponding duty for the regulatory authorities, requiring them to take the necessary steps to enable the deputy minister to perform his or her duty. And, we would in fact expect to find a provision requiring the regulatory authorities to submit a copy of their draft regulations to the deputy minister. That seems elementary, because otherwise the deputy minister may be found at fault for failing to perform his duty, even though the fault may not lie with him...

[English]

Mr. Lee: I have a short question to the witnesses on something I see buried inside of subclause 7(2).

As I understand it, the Department of Justice provides legal advice to the departments with respect to the development of regulations. Subclause 7(2) envisages that after this process, after a particular Justice lawyer working in a department has given advice to the client, his or her boss, the deputy minister, will then have occasion to advise the deputy minister's boss that they have concerns about the advice which the lawyer gave to the client.

Have you canvassed the implications of asking the boss of the bosses to probe into — in fact, undermine — the lawyer's solicitor-client relationship? This certainly will not get resolved here, but the process envisaged by 7(2) clearly has in mind the opening up of that solicitor-client relationship, if it exists. I think it does exist.

Have you considered the implications for an lawyer who works for Justice, who is in a department, who gives advice, and who later finds his or her advice being questioned by the Clerk of the Privy Council after the lawyer's boss has opened the file and made the information available?

Mr. Rempel: I can say two things in response to that. One is that we did give quite careful thought to the way in which these sections ought to be laid out in order to respect the various relationships between parts of the Department of Justice and the client departments and parts of the Department of Justice and other parts of the Department of Justice.

M. Bernier: Cela ne vise pas l'examen. À l'article 6. (2) on ne parle pas d'examen d'un projet de règlement, on parle de consultation sur des questions connexes. C'est effectivement une disposition facultative, mais qui n'est pas reliée à l'article 7. (1), c'est-à-dire l'examen de projet de règlement. Les consultations sur l'article 6(2) sont des consultations sur des questions connexes qui visent et qui touchent la prise de règlement plutôt que la consultation. On ne parle pas ici d'une consultation sur le contenu du règlement.

Le sénateur Cogger: Même si vous avez raison, monsieur Bernier, passons à mon autre question. À partir du moment où le sous-ministre de la Justice a le devoir — parce nous avons eu l'explication, qu'à présent dans un français nouveau: «examine» veut dire «doit examiner» — est-ce qu'il a aussi le devoir de courir après tous les ministères pour trouver les règlements? Ou ne peut-on pas, du même coup, obliger les ministères à fournir les règlements au sous-ministre?

M. Bernier: Je suis d'avis qu'il serait parfaitement logique, dans une loi qui impose à un officier public un devoir légal, que l'on inscrive dans la même loi le devoir correspondant sur les autorités réglementantes, de prendre les mesures qui permettent au sous-ministre de remplir sa fonction et d'accomplir son devoir. Et, nous nous attendrions effectivement à trouver une disposition obligeant les autorités réglementantes à transmettre copie de leur projet de règlement au sous-ministre. Cela semble élémentaire, sans cela le sous-ministre risque de se trouver en défaut d'accomplir son devoir sans qu'il y ait faute de sa part.

[Traduction]

M. Lee: J'ai une petite question pour les témoins qui porte sur quelque chose qui se cache selon moi dans le paragraphe 7(2).

Sauf erreur, le ministère de la Justice donne des conseils juridiques aux ministères sur la préparation des règlements. Dans le paragraphe 7(2), on prévoit qu'après le processus, c'est-à-dire, après qu'un avocat du ministère de la Justice qui travaille dans un ministère aura fourni des conseils au client, son chef, le sous-ministre, pourra avertir son supérieur qu'il a des doutes sur les conseils que l'avocat a donnés au client.

Avez-vous songé aux répercussions de cette possibilité? Qu'est-ce qui se passe si le supérieur en question examine ces conseils? Cela ne risque-t-il pas de miner les rapports qui existent entre un avocat et son client? Sans doute n'allons nous pas résoudre ce problème ici, mais il est évident que le paragraphe 7(2) minera cette confidentialité entre avocat et client, si elle existe. Je pense qu'elle existe.

Avez-vous songé à ce problème? Si un avocat du ministère de la Justice qui est affecté à un ministère offre des conseils, et plus tard la greffière du Conseil privé met ses conseils en doute, après que le supérieur de l'avocat ait ouvert le dossier et fourni les informations, qu'est-ce qui va se passer?

M. Rempel: Je peux dire deux choses en réponse à cela. Tout d'abord, nous avons beaucoup réfléchi à la rédaction de ces articles afin de respecter les rapports existant entre d'une part le ministère de la Justice et les ministères clients et, d'autre part entre les divers services du ministère lui-même.

As far as the question about a lawyer advising a particular client about a regulation and that being sort of second-guessed within the department, all I can say is that I am not directly involved in some of those processes. However, every effort is made within the Department of Justice to ensure that we give consistent advice, that the appropriate people are consulted, and that we do not tell departments one thing one day and another the next. That is a value we strive to uphold. I hope that goes some way to answering your question.

Mr. Lee: I was asking if you probed this process for its own integrity vis-à-vis that it will have to open up a solicitor-client relationship. To me, it looks like a shooting gallery. If in fact subclause 7(2) is ever implemented, it is rife with internal politics, with careers at stake. You have a ministry wanting to go one way and a Justice lawyer giving advice in a certain way. And then you have the Deputy Minister of Justice second-guessing someone and the Clerk of the Privy Council saying, "Someone is off side. Who will go down on this one?" I do not see 7(2) ever being used because there are so many potential victims.

Mr. Rempel: The disagreements that are contemplated by clause 7 can be resolved without creating victims.

Mr. Lee: I do not agree with that. If clause 7(2) is ever used by the deputy minister or the Clerk of the Privy Council, there will be a victim. Someone will be alleged to be off-side and will have been found to be so. That is called "accountability". Somewhere in the middle, there is a lawyer.

Mr. Rempel: It is not unusual for there to be disagreements between one part of government and another. They can be resolved in a civil manner, so to speak.

The other point is that you have raised a particular scenario; that is not the only scenario that can arise. The regulation-making authorities can be agencies outside of the departmental structure to which the Deputy Minister of Justice does not normally give advice. They would have their own legal counsel. That raises a different dynamic.

It also happens occasionally that departments do not always follow the advice of their lawyers. This can provide a mechanism by which that issue can be addressed, as well.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Subclause 5(1) deals with the regulatory process which is covered in clauses 6 to 10. I may be jumping the gun here because no one has mentioned clause 10 up until now. Clause 10 deals with publications and provides that a regulation must be published in the *Canada Gazette* as soon as possible after it is registered.

As I understand it, the Constitution Act requires that "acts," which includes regulations, should be published in both official languages.

Under subclause 5(1), the Governor in Council may exempt regulations from application of the regulatory process which includes clause 10, the requirement to publish. Is there not a

Quant à savoir si les fonctionnaires du ministère essaieraient de remettre en question les conseils qu'un avocat donnerait éventuellement à un client, tout ce que je peux vous dire à ce sujet, c'est que je ne travaille pas directement sur ces questions. Cependant, au ministère de la Justice nous essayons de consulter les gens les plus compétents en la matière et de nous assurer que les conseils que nous donnons aux ministères sont logiques et cohérents. Ce sont des principes que nous nous efforçons de respecter. J'espère que cela répond en partie à votre question.

Mr. Lee: Je voulais savoir si ce processus pourrait porter atteinte aux rapports qui existent entre un avocat et son client. Il me semble que cela pourrait donner lieu à toutes sortes de problèmes. En effet, si le paragraphe 7(2) est adopté, les problèmes internes qui en découleraient pourraient compromettre les carrières des fonctionnaires concernés. Un ministère pourrait vouloir suivre une certaine voie tandis qu'un avocat du ministère de la Justice recommande une autre solution. Le sous-ministre du ministère de la Justice pourrait essayer de remettre en question la position de quelqu'un d'autre, alors que le greffier du Conseil privé voit que quelqu'un a fait une erreur et se demande qui doit en assumer la responsabilité. Je ne vois pas comment on pourrait appliquer le paragraphe 7(2) car il y a tant de victimes possibles.

Mr. Rempel: Les possibilités de désaccord envisagées par l'article 7 peuvent être réglées sans créer de victimes.

Mr. Lee: Je ne suis pas d'accord. Si jamais le sous-ministre ou le greffier du Conseil privé utilise le paragraphe 7(2), il y aura une victime. On constatera que quelqu'un a fait une erreur. C'est le principe même de la responsabilité. Quelque part au milieu, il y a un avocat.

Mr. Rempel: Il n'est pas rare qu'il y ait des cas de désaccords entre un service gouvernemental et un autre. On peut les résoudre de façon civile, pour ainsi dire.

Vous avez évoqué un scénario possible, mais ce n'est pas le seul scénario possible. Les autorités réglementaires pourraient être des organismes qui ne relèvent pas du ministère et ne reçoivent pas normalement les conseils du sous-ministre de la Justice. Ils auraient leur propre conseil juridique. La situation devient donc différente.

Il arrive aussi parfois que les ministères ne suivent pas les conseils de leurs propres avocats. C'est une autre façon possible d'aborder la question.

Le coprésident (le sénateur Lewis): Le paragraphe 5(1) porte sur le processus réglementaire que définissent les articles 6 à 10. Mes commentaires sont peut-être un peu prématurés car jusqu'à présent personne n'a parlé de l'article 10. Ce dernier concerne la publication des règlements et déclare qu'ils sont publiés dans la *Gazette du Canada* dans les plus brefs délais après leur enregistrement.

Si je ne m'abuse, la Loi constitutionnelle exige que les «lois», qui incluent les règlements, soient publiées dans les deux langues officielles.

En vertu du paragraphe 5(1), le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire. Cela inclut l'article 10, l'obligation de publier les règlements. N'y

conflict there between the requirement of clause 10, which is to be exempted, and the requirement of the Constitution, as far as publication is concerned?

Mr. Rempel: There are two parts to my answer. Even if a regulation is exempted from publication in the *Canada Gazette*, that does not mean it will not be published. It may well be published in some different way, other than in the *Canada Gazette*. If a regulation were exempted under clause 5, that does not prohibit its publication; it simply removes the specific requirement in clause 10 that it be published in the *Canada Gazette*. In that sense, if there is a constitutional obligation to publish every regulation, clause 5 does not prevent that obligation from being realized.

Second, there is some legal debate over the question of whether section 133 of the Constitution Act does require every regulation to be printed and published. One way of reading section 133, directed towards language requirements, is that when you print and publish regulations, you must do so in both languages. That way of reading that section is supported by the fact that it only applied at the time of Confederation to the federal government and to the province of Quebec.

If it were meant to be a general requirement to print and publish every regulation, one would have expected it to apply to each province and not to single out the two jurisdictions for which there were specific language concerns at that time.

So there is some debate on that point. Under the present Statutory Instruments Act, it is not the case that absolutely every regulation is published in the *Canada Gazette*. The power in clause 5 would not radically change the situation as regards the question whether section 133 of the Constitution Act is being respected. It would be the same debate now under the Statutory Instruments Act as it would be under Bill C-25.

The committee adjourned.

a-t-il pas une contradiction ici entre d'une part les exigences de l'article 10 et de la Loi constitutionnelle concernant la publication des règlements, et d'autre part la possibilité de soustraire tout règlement au processus réglementaire?

M. Rempel: Ma réponse comporte deux volets. Même si on soustrait un règlement à la nécessité de le publier dans la *Gazette du Canada*, cela ne signifie pas qu'il ne sera pas publié. Il pourrait être publié sous une autre forme que dans la *Gazette du Canada*. Si l'on soustrait un règlement à cette exigence en vertu de l'article 5, cela n'empêche pas les autorités de le publier; cela ne fait qu'enlever l'exigence précise de l'article 10, soit de le publier dans la *Gazette du Canada*. Dans ce sens, s'il y a une obligation constitutionnelle de publier tous les règlements, l'article 5 ne nous empêche pas de la respecter.

En deuxième lieu, il n'est pas certain que l'article 133 de la Loi constitutionnelle exige que tous les règlements soient imprimés et publiés. Selon une interprétation possible dudit article, on exige simplement que si les règlements sont imprimés et publiés, ils doivent l'être dans les deux langues officielles. Cette interprétation de l'article est appuyée par le fait qu'au moment de la Confédération l'exigence ne s'appliquait qu'au gouvernement fédéral et à la province du Québec.

S'il s'était agi d'une exigence générale d'imprimer et de publier chacun des règlements, elle se serait appliquée normalement à chaque province et non seulement au gouvernement fédéral et au Québec qui cherchait à l'époque à répondre à certaines préoccupations linguistiques.

On s'interroge donc sur ce point. Il s'agit donc d'un point discutable. Aux termes de la Loi actuelle sur les textes réglementaires, il n'est pas nécessaire de faire publier chaque règlement dans la *Gazette du Canada*. Pour ce qui est du respect de l'article 133 de la Loi constitutionnelle, le pouvoir prévu par l'article 5 ne changerait pas radicalement la situation actuelle. Que ce soit la Loi sur les textes réglementaires ou le projet de loi C-25, le sujet du débat serait le même.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;
Nancy Othmer, Legal Counsel.

De Communications Canada:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, November 21, 1996

Le jeudi 21 novembre 1996

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 21, 1996

(13)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met *in camera* at 8:34 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Michel Cogger and P. Derek Lewis. (2)

Representing the House of Commons: Messrs Gilbert Fillion, Mac Harb, Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric and Tom Wappel. (6)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;

Nancy Othmer, Legal Counsel;

Lisette Lafontaine, Senior Counsel.

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act on the federal regulatory process.

The committee discussed its future business.

It was agreed to request that the Department of Justice respond to the written questions of the committee as quickly as possible.

It was agreed to invite Professor André Braën of the University of Ottawa before the committee on November 28, 1996.

At 9:29 a.m., the committee continued its meeting in public.

Mr. Rempel answered questions from members of the committee.

It was agreed — THAT the written questions submitted to the Department of Justice may be answered in writing by the

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 21 novembre 1996

(13)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 h 34, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*présidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Michel Cogger et P. Derek Lewis. (2)

Représentant la Chambre des communes: MM. Gilbert Fillion, Mac Harb, Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric et Tom Wappel. (6)

Également présents: M. Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité; M. Peter Bernhardt et Mme Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;

Nancy Othmer, conseillère juridique;

Lisette Lafontaine, conseillère juridique principale.

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, Loi sur les règlements, sur le processus réglementaire fédéral.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu de demander au ministère de la Justice de répondre le plus tôt possible aux questions soumises par le comité.

Il est convenu d'inviter M. André Braën, de l'Université d'Ottawa, à comparaître devant le comité, le 28 novembre 1996.

À 9 h 29, le comité entreprend la séance publique.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

Il est convenu — QUE le ministère de la Justice soumette, aux questions posées, des réponses écrites dans une seule langue

department, in only one of the official languages and that the Committee would take the responsibility of translating the answers into the other official language.

At 10:28 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

officielle, et que le comité se charge de faire traduire les réponses dans l'autre langue officielle.

À 10 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 21, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:34 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Although we dealt with a certain amount yesterday, there was a question on subclause 5(2) with which we did not deal.

If we look at subclause 5(2), there is provision where the Governor General may, by regulation, extend the application of the regulatory process, whereas subclause 5(3) says the Clerk of the Privy Council may extend the application of the regulatory process, or any part of it, to a document other than the regulation.

Why do the two sections not require it to be done by regulation?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: Subclause (2) is meant to deal with cases where a regulation may be made under an act of Parliament, but what we often call the "magic words" have not been used. It is a regulation, but because the magic words have not been used, the regulatory process would not ordinarily apply. Subclause (2) allows the Governor in Council to change that effect, so to speak, so that the regulatory process would in fact apply.

Subclause (3) allows the Clerk of the Privy Council to have the process or any part of it apply to a document other than a regulation. That could include important orders appointing persons to different bodies or other orders that are of some importance, though not regulations, and it is useful, for instance, to have them published in the *Canada Gazette*.

One reason that can be offered for the two powers being exercised by different people is that, in some respects, the first power, the power to make a regulation subject to the process when it was not otherwise subject to the process, is somewhat more serious. Parliament has legislated in a certain way and used certain language that would not make the regulation subject to the process. This allows the Governor in Council to change that effect.

In the other case, it is more of an administrative power that is given to the Clerk — that is, there is some document produced by government which is not a regulation but is useful to have published in the *Canada Gazette*. It is a somewhat less serious power.

Mr. Wappel: Could I ask, Mr. Rempel, how the Clerk would extend the application?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 novembre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 34, dans le but de poursuivre son examen de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Hier, nous avons discuté d'un certain nombre de dispositions, mais il y a une question concernant le paragraphe 5(2) à laquelle nous n'avons pas répondu.

Ce paragraphe précise que le gouverneur en conseil peut, par règlement, assujettir au processus réglementaire tout règlement qui n'y est pas déjà assujetti, tandis que le paragraphe 5(3) précise que le greffier du Conseil privé peut assujettir à tout ou partie du processus réglementaire tout texte autre qu'un règlement.

Pourquoi ne procède-t-on pas par voie de règlement dans les deux cas?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: Le paragraphe (2) traite des règlements qui peuvent être pris en vertu d'une loi fédérale, mais nous n'avons pas utilisé dans ce cas-ci ce que nous avons l'habitude d'appeler les «mots magiques». Il s'agit bien de règlements, mais parce que les mots magiques n'ont pas été utilisés, ils ne sont pas assujettis au processus réglementaire. Le paragraphe (2) permet au gouverneur en conseil de changer cela, et de les assujettir au processus réglementaire.

Le paragraphe (3) permet au greffier du Conseil privé d'assujettir à tout ou partie du processus réglementaire tout texte autre qu'un règlement. Cela peut comprendre les nominations importantes qui sont faites par décret, ou d'autres décrets qui ont une certaine importance, mais pas les règlements. Il est utile, par exemple, de les faire publier dans la *Gazette du Canada*.

Si ces deux pouvoirs sont exercés par des personnes différentes, c'est que, à certains égards, dans le premier cas, le pouvoir d'assujettir au processus réglementaire un règlement qui n'y est pas déjà assujetti est un peu plus important. Le Parlement a légiféré d'une certaine façon et utilisé un libellé qui a pour effet de soustraire le règlement au processus. Le gouverneur en conseil peut changer cela.

Dans le deuxième cas, il s'agit d'un pouvoir administratif qui est conféré au greffier... c'est-à-dire, le gouvernement a produit un document qui n'est pas un règlement, mais qui devrait être publié dans la *Gazette du Canada*. C'est un pouvoir un peu moins important.

M. Wappel: Comment, monsieur Rempel, le greffier pourrait-il étendre l'application du processus?

Mr. Rempel: In fact, there is a similar power at present under the Statutory Instruments Act. At the moment, the Clerk establishes a list of those things which are to be published, or are to go through the process and be published in the *Canada Gazette*, and that list is then made available to whomever wants it, especially the people who produce those documents.

Mr. Wappel: Thank you.

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: I am not sure, Mr. Chairman, that I understood fully the significance of the distinction between the two classes of instruments. In 5(2) and 5(3), what is being done in both cases, legally, is that an act of the Parliament of Canada is made to apply to something to which Parliament decided the act should not apply in the first place; correct? In one case it is a regulation; in the other, it is some other document.

Mr. Rempel: Yes, that is true.

Mr. Bernier: If legally the power that is exercised is the same, why is it not exercised by the same person in the same manner? Would that cause a great deal of hardship?

Mr. Rempel: I do not think there is a question of any great deal of hardship. It is simply that the subject-matter is different. The subject matter for the first power, the Governor in Council's power, is regulations, which are things of a legislative character made under an act of Parliament. The exercise of power with respect to regulations is somewhat more serious than the Clerk's power, which relates to any document. The power that the Clerk exercises is in relation to any document. It need not be a document produced under statutory authority at all. It is simply some document produced by the government in its activities for which it is useful or important that it be published in the *Gazette* or that some of the other processes apply to it. There is a difference in the subject matter that was thought to justify a difference in the person exercising the authority.

Mr. Bernier: Does that not illustrate that the Clerk's power is, perhaps, the most significant of the two? The Governor in Council is dealing with non-magic formula regulations, so those are still regulations as defined in 2(1) of the bill. Those are things which Parliament at least dealt with. A number of the rules of the bills do apply to those regulations, only the regulatory process does not. It is a partial extension of the scope of the act.

When the Clerk is applying the regulatory process to another document, she is making the act apply to something to which no part of the act applied before she intervened. I would say that that is a more significant power.

Mr. Rempel: Your characterization is accurate. There is an equivalent power for the Clerk of the Privy Council under the present Statutory Instruments Act. That power has been exercised. There is a list of documents at the present time which are to be published in the *Canada Gazette*. The power seems to have been working well under the Statutory Instruments Act, so it seemed appropriate to continue it.

M. Rempel: En fait, on retrouve ce même pouvoir dans la Loi sur les textes réglementaires. À l'heure actuelle, le greffier établit la liste des textes qui doivent être publiés, ou encore qui doivent être assujettis au processus avant d'être publiés dans la *Gazette du Canada*. Cette liste est ensuite transmise aux personnes intéressées, surtout celles qui produisent ces documents.

M. Wappel: Merci.

M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité: Je ne sais pas, monsieur le président, si je comprends bien la distinction qui existe entre les deux catégories de textes. Dans les paragraphes 5(2) et (3), on applique, légalement, une loi du Parlement du Canada à quelque chose qu'elle ne vise pas. Est-ce bien cela? Dans un cas, il est question d'un règlement, dans l'autre, d'un texte autre qu'un règlement.

M. Rempel: C'est exact.

M. Bernier: Si le pouvoir exercé est le même d'un point de vue juridique, pourquoi n'est-il pas exercé par la même personne? Est-ce que cela poserait beaucoup de problèmes?

M. Rempel: Là n'est pas la question. C'est tout simplement que les textes sont différents. Dans le premier cas, le gouverneur en conseil exerce son pouvoir à l'égard des règlements, c'est-à-dire des textes à caractère législatif pris sous le régime d'une loi fédérale. Ce pouvoir est un peu plus important que celui qu'exerce le greffier à l'égard de tout texte autre qu'un règlement. Il n'est pas nécessaire que ce document soit produit en vertu d'une disposition législative habilitante. Il peut s'agir tout simplement d'un document préparé par le gouvernement dans le cadre de ses activités et qui devrait être publié dans la *Gazette* ou assujetti à d'autres processus. Les textes sont différents et c'est pourquoi nous avons jugé bon de conférer le pouvoir à deux personnes différentes.

M. Bernier: Mais est-ce que cela ne veut pas dire que le pouvoir exercé par le greffier est, peut-être, plus important? Le gouverneur en conseil est responsable des règlements, au sens du paragraphe 2(1) du projet de loi. Ce sont des textes dont le Parlement, à tout le moins, est responsable. Ces règlements sont assujettis à diverses règles, mais pas au processus réglementaire. On se trouve donc à étendre, en partie, la portée de la loi.

Lorsque le greffier assujettit tout texte autre qu'un règlement au processus réglementaire, il applique en fait la loi à quelque chose qu'elle ne visait pas. Il s'agit, à mon avis, d'un pouvoir beaucoup plus important.

M. Rempel: Vous avez raison. Le greffier du Conseil privé possède un pouvoir identique en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Il existe une liste de documents qui attendent d'être publiés dans la *Gazette du Canada*. Ce pouvoir semble être exercé de manière efficace aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, et c'est pourquoi nous avons décidé de le maintenir.

[Translation]

Mr. Fillion: By granting these powers to two different people, that is the Governor in Council and the Clerk of the Privy Council, do you not think that this will result in a great deal of useless duplication and overlap and that at some point, we will not really know who should determine in which class a document falls? When do we have a regulation and when do we have a document of an administrative character? I am concerned primarily about duplication.

[English]

Mr. Rempel: I see your point. The decision as to whether a particular document is a regulation or has an administrative character is not always an easy determination to make. However, there has been an equivalent power under the Statutory Instruments Act, and it has not caused a great deal of confusion to this time. Other than that, all I can say is that you do make a good point — namely, it is sometimes difficult to determine which class a document falls in.

[Translation]

Mr. Fillion: You say that the present statute provides you with the means of breaking any impasse that you may encounter as a result of the committee's actions. Therefore, the present statute has not posed any problems. The new legislation will not create additional problems. You are skirting the issue. Why not leave things as they are instead of complicating matters by establishing two different methods for putting documents through the regulatory process, that is by granting powers to both the Clerk of the Privy Council and to the Governor in Council?

[English]

Mr. Rempel: The fact that the present statute contains something does not prove that it ought to continue. However, it is some indication that it has been tried and it has worked, or at least there has been some experience with it.

As to why there are the two separate powers, it was thought that the two different subject matters, regulations and other documents, were sufficiently distinct in their character that they deserved a distinction in the powers. That is what the government thought in drafting the bill.

[Translation]

Mr. Fillion: Judging from your answer, I take it that you want even more flexibility than is provided by the present statute. With this particular initiative, officials will enjoy more latitude to exempt certain matters or regulations from the application of the federal regulatory process. Is that correct?

[English]

Mr. Rempel: Could you repeat the last part of the question?

[Français]

M. Fillion: En préconisant ces deux méthodes, le gouverneur en conseil et le greffier du Conseil privé, ne croyez-vous pas que l'on peut créer beaucoup de duplication, des chevauchements inutiles qui vont faire qu'à un moment donné, on ne saura pas qui va prendre une décision par rapport à l'autre? Qui va vraiment déterminer la différence? Les questions administratives et les règlements arrêtent à quel moment? C'est surtout une question de chevauchement.

[Traduction]

M. Rempel: Je comprends votre point de vue. Il n'est pas toujours facile de déterminer si un document en particulier est un règlement ou un texte administratif. Toutefois, on retrouve ce même pouvoir dans la Loi sur les textes réglementaires et, jusqu'à présent, il n'a pas posé beaucoup de problèmes. Autrement, tout ce que je peux dire, c'est que vous avez raison: il est parfois difficile de déterminer à quelle catégorie appartient un document.

[Français]

M. Fillion: Vous me dites que c'est une réponse fabriquée à l'avance dans la Loi actuelle pour vous sortir de toutes les impasses dans lesquelles le comité peut vous mettre. Alors il n'y a pas eu de problème dans la Loi actuelle. Cela tourne toujours autour de la Loi actuelle. On n'aura pas plus de problème avec la nouvelle loi. C'est un faux-fuyant dans lequel vous vous cachez actuellement. Pourquoi vous cacher en arrière de la loi actuelle? Pourquoi ne pas la laisser telle quelle, au lieu de la compliquer en établissant deux méthodes d'assujettissement au processus réglementaire, celle du greffier du Conseil privé et celle du gouverneur en conseil?

[Traduction]

M. Rempel: Le fait que la loi actuelle préconise une certaine formule ne signifie pas qu'elle doit être maintenue. Toutefois, cela prouve que la formule a été appliquée et qu'elle a donné de bons résultats, ou du moins qu'elle a été mise à l'essai.

Pour ce qui est de la question de savoir pourquoi il y a deux pouvoirs distincts, comme il y a deux types de textes, c'est-à-dire des règlements et des textes autres que des règlements, nous avons jugé qu'il était important de les assujettir à des pouvoirs différents. C'est l'idée qu'avait en tête le gouvernement lorsqu'il a élaboré le projet de loi.

[Français]

M. Fillion: Suite à votre réponse, vous recherchez surtout une marge de manoeuvre encore plus grande que celle conférée par la Loi actuelle? Donc avec le processus que vous établissez, les fonctionnaires auront beaucoup plus de marge de manoeuvre pour soustraire au Parlement certaines questions ou certains règlements. Est-ce exact?

[Traduction]

M. Rempel: Pouvez-vous répéter la dernière partie de la question?

[Translation]

Mr. Fillion: Between the present statute and Bill C-25, you are looking for more flexibility in order to exempt certain regulations from the application of the regulatory process, something that you could not do under the current legislation. Is that correct? You are seeking more powers or more flexibility in terms of not having to disclose all relevant information, either to Parliament or to the minister.

[English]

Mr. Rempel: One of the purposes of at least some of the provisions of the bill is to achieve more flexibility. For instance, it is hoped that it will be then possible to reduce the number of regulations that are subject to the regulatory process. That was certainly said on a number of occasions.

I emphasize that this shall be done where a regulation need not be subject to the regulatory process, or the process in the circumstances does not add the value that it usually does, or if there are other means of obtaining the purposes that the process serves.

We are trying to achieve more flexibility. That will mean fewer documents going through the process as appropriate.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Looking at clause 5 of the bill, are we not dealing with two distinct subjects? Should they not be separate? Clause 5(1) provides:

The Governor in Council may, by regulation, exempt regulations from the ... process.

Whereas, subclauses (2) and (3) go on to indicate where it can be extended. I would have thought that that probably should have been broken up. These are two different topics. I would suggest a paragraph dealing with the exemption and then another paragraph dealing with the extension. I know both are subject to clause 4, but that could be easily fixed, where it says:

The powers of the Governor in Council and the Clerk of the Privy Council under this section ...

One could say under the previous two paragraphs or a number of them.

Would it not be better to separate the two? One is exemption and the other is extension. A person looking at it might read the first part of clause 5 and not see the power of extension.

Mr. Rempel: The bill could have been drafted in that way. In terms of analyzing the subject-matter, one can say that each of the subsections relates to determining which documents are parts of the regulatory process; that is, excluding some and including others. In that sense, they share a subject matter. However, one can certainly think about the subject matter as you have characterized it.

[Français]

M. Fillion: Lorsque je prends la Loi actuelle et le projet de loi C-25, vous recherchez entre les deux une plus grande marge de manoeuvre pour soustraire à la réglementation certains textes que la Loi actuelle ne vous donnait pas, est-ce exact? Vous cherchez à obtenir davantage des droits ou une marge pour vous permettre de ne pas donner toutes les informations pertinentes, que ce soit au Parlement ou au ministre.

[Traduction]

M. Rempel: Certaines dispositions du projet de loi visent à nous donner une plus grande marge de manoeuvre. Par exemple, nous espérons pouvoir réduire le nombre de règlements qui sont assujettis au processus réglementaire. Nous l'avons dit à plusieurs reprises.

Je tiens à préciser que nous comptons utiliser cette marge de manoeuvre dans les cas où un règlement n'a pas à être assujéti au processus réglementaire, si le processus n'ajoute rien de plus, ou encore s'il existe d'autres moyens de parvenir au même but.

Nous essayons d'avoir plus de souplesse. Cela signifiera que moins de documents seront assujettis au processus.

Le coprésident (sénateur Lewis): Si l'on examine l'article 5 du projet de loi, ne s'agit-il pas de deux sujets différents? Ne faudrait-il pas les séparer? En vertu du paragraphe 5(1):

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire tout règlement au processus réglementaire.

Par contre, les paragraphes (2) et (3) indiquent qu'il peut assujettir au processus réglementaire tout règlement qui n'y est pas déjà assujéti. À mon avis, cela aurait probablement dû être divisé. Il s'agit de deux thèmes différents. Je proposerais un paragraphe indiquant que le gouverneur en conseil peut soustraire tout règlement au processus réglementaire et un autre indiquant qu'il peut assujettir tout règlement au processus réglementaire. Je sais que les deux se rapportent au paragraphe 4, mais cela pourrait facilement s'arranger là où il est écrit:

Les pouvoirs conférés par le présent article [...]

On pourrait dire: «Les pouvoirs conférés par les deux paragraphes précédents ou par plusieurs paragraphes».

Ne vaudrait-il pas mieux séparer les deux? Il s'agit, d'une part, de soustraire des règlements au processus et, d'autre part, d'assujettir des règlements au processus. Un lecteur pourrait lire la première partie de l'article 5 sans s'apercevoir que le gouverneur en conseil peut assujettir des règlements au processus réglementaire.

M. Rempel: Le projet de loi aurait pu être rédigé de cette manière. En analysant le fond, on peut dire que chacun des paragraphes vise à déterminer les documents qui font partie du processus réglementaire; c'est-à-dire que certains sont exclus et d'autres inclus. À cet égard, il s'agit du même sujet. Toutefois, on pourrait certainement voir les choses sous le même angle que vous.

The Joint Chairman (Senator Lewis): In the Statutory Instruments Act, it is provided that a proposed regulation also be reviewed to determine whether or not it is an unusual or unexpected use of the enabling power.

This provision is not carried forward in the new bill. I am wondering why.

Mr. Rempel: The intention is that the provision in Bill C-25 which requires that the regulation be authorized by law would include the matter to which you refer. That comes under clause 6(1) and then, by reference, also in clause 7(1).

Mr. Bernier: If that is the case, Mr. Chairman, I would ask that the committee be referred to any case in which a court has struck down a regulation on the ground that it represented an unusual or unexpected use of power.

Under clause 5(3), Mr. Rempel, if the Clerk extends the application of the act, and in so doing effectively amends the act, does this not alter the scope of application of an act of Parliament?

Mr. Rempel: I can see your point. Whether it counts as an amendment would probably depend upon the context in which you were considering the matter or the effect that you are going to give to that conclusion. I can see your point.

Mr. Bernier: The context is the reply we received from Ms Dawson in respect to Kemano in the import of clause 2(2)(c) of the definition of regulation. Clause 2(2)(c) includes as a regulation anything that amends an act of Parliament or a regulation.

In relation to Kemano, the explanation that was put forward was that the Kemano order, even though not being what would normally be considered an amendment to the guidelines because it granted an exemption from those guidelines, amounted to an amendment in substance.

I would put it to you that a direction of the Clerk or a document by which the Clerk changes the scope of application of an act in substance amounts to an amendment to that act. If one follows the logic of Ms Dawson's Kemano reply, would not clause 2(2)(c) then be a regulation; that is, as a document that amends an act of Parliament?

Mr. Rempel: Yes. There is one distinction between the two cases. In the Kemano case, the only authority available to authorize the Kemano order was the authority to make regulations; that is, section 6 of the Department of the Environment Act, gave the regulation making authority. That was the authority that was being relied upon. There was no administrative authority given to grant an exemption.

In this case, there is an administrative authority under the act to grant not the exemption but the inclusion. Where an act of Parliament authorizes administratively the extension of its subject matter, I am wondering whether that should count as an application of the power given under the act — that is, it is not a change to the act; it is simply using the power that has been given by the act — or should it count as an amendment? Just being

Le coprésident (sénateur Lewis): Dans la Loi sur les textes réglementaires, il est prévu qu'un règlement proposé doit être examiné pour déterminer s'il ne représente pas un recours inhabituel ou non prévu au pouvoir habilitant.

Cette disposition ne paraît pas dans le nouveau projet de loi et je me demande pourquoi.

M. Rempel: La disposition du projet de loi C-25 qui exige que l'on s'assure de la légalité des règlements englobe ce dont vous faites mention. Cela figure au paragraphe 6(1) et aussi au paragraphe 7(1).

M. Bernier: Si c'est le cas, monsieur le président, je demanderais que l'on renvoie au comité tout règlement qu'un tribunal annule du fait qu'il représente un recours inhabituel ou non prévu à un certain pouvoir.

En vertu du paragraphe 5(3), monsieur Rempel, si le greffier élargit l'application de la loi et ce faisant, modifie en fait la loi, cela ne change-t-il pas la portée de l'application d'une loi fédérale?

M. Rempel: Je vois ce que vous voulez dire. Avancer qu'il s'agit d'une modification dépendrait du contexte dans lequel vous examinez la question ou de l'effet que vous allez donner à cette conclusion. Je vois ce que vous voulez dire.

M. Bernier: Le contexte, c'est la réponse que nous avons reçue de Mme Dawson à propos du projet Kemano et de la signification de l'alinéa 2(2)c) de la définition de règlement. Selon l'alinéa 2(2)c) un règlement comprend tout ce qui modifie une loi fédérale ou un règlement.

On nous a expliqué que l'arrêt Kemano, même s'il ne devait pas normalement être considéré comme une modification aux lignes directrices du fait qu'il accorde une exemption, équivalait à une modification de fond.

Je prétends qu'une directive du greffier ou un document qui permet au greffier de changer la portée de l'application du fond d'une loi équivaut à une modification à cette loi. Si l'on suit la logique de la réponse de Mme Dawson au sujet du projet Kemano, ne s'agirait-il pas alors en fait d'un règlement en vertu de l'alinéa 2(2)c), c'est-à-dire un document qui modifie une loi fédérale?

M. Rempel: Oui. Il y a une distinction à faire entre les deux cas. Dans le cas du projet Kemano, le pouvoir de prendre des règlements était le seul pouvoir disponible permettant d'autoriser l'arrêt Kemano; en d'autres termes, c'est en vertu de l'article 6 de la Loi sur le ministère de l'Environnement que le pouvoir de prendre un règlement a été conféré. On a eu recours à ce pouvoir et non à un pouvoir administratif.

Dans ce cas, la loi confère un pouvoir administratif d'accorder non pas l'exemption, mais l'inclusion. Lorsqu'une loi fédérale autorise administrativement l'élargissement de son contenu, je me demande si cela devrait compter comme un recours au pouvoir conféré en vertu de la loi — c'est-à-dire que ce n'est pas une modification à la loi, cela équivaut simplement à avoir recours au pouvoir conféré par la loi — ou si cela devrait compter comme

asked the question this morning, I cannot say that I am completely sure which way that should be characterized.

Mr. Bernier: That goes back to how one characterizes, in part, subclause 5(3). Although I recognize the magic formula is in there, I would tend to characterize that power as a legislative power that is given to the Clerk because of its effect. I take it you would rather characterize it as an administrative power.

Mr. Rempel: What I was trying to say a moment ago is that I can see the two sides to the argument. Sitting here this morning and being asked the question, I am not sure in my own mind. This seems to be one of those cases where there is some doubt as to which characterization is better.

Mr. Bernier: That is just a thought there. It may be that 2(2)(c) may come back to haunt the department.

[Translation]

Mr. Rempel: I do not think it will.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Basically, is this bill nothing other than an attempt to circumvent Parliament? It is quite simple: decisions will be funnelled through the Deputy Minister or through some fairly high ranking official at the Department of Justice. Clause 2.(2)c) even strips Parliament of its powers.

Officials will be able to repeal a statute adopted by Parliament. That is incredible! Uganda's Idi Amin did not even do that! We have to wake up and realize the seriousness of this matter. This is an attempt to push legislative authorities aside. We can tell the Governor in Council to include certain things, but based on the provisions of the legislation, we cannot keep him informed. Do you not feel, not you personally, mind you, that the Department of Justice has come to the conclusion today that it alone knows what is good for the public and must decide. This draft legislation gives the department carte blanche. Is this not the direction that we are heading in? I find all of this unacceptable.

[English]

Mr. Rempel: It is not unusual in legislation to acknowledge that there will be some cases wherein the general rules established will not be appropriate for some reason, that it is necessary to provide an authority to supplement, in a sense, the general rule by taking specific cases either out of the process when they would have been in or into the process when they would have been out. That is not an unusual authority for Parliament to provide. In fact, that authority is in the present Statutory Instruments Act. It certainly should not be thought that there is some new attempt being made here to alter fundamentally the relationship between the civil servants and Parliament on that point. As you will no doubt know from your own work, some of these distinctions are difficult ones to make in practice. It is difficult to come up with

une modification? Comme on vient de me poser la question ce matin, je ne peux pas dire que je sois complètement sûr de la réponse à donner.

M. Bernier: Cela nous ramène à la façon d'interpréter le paragraphe 5(3), en partie. Tout en reconnaissant que la formule magique est prévue, j'aurais tendance à qualifier ce pouvoir de pouvoir législatif conféré au greffier, en raison de son effet. Si je vous comprends bien, ce serait d'après vous un pouvoir administratif.

M. Rempel: J'essayais de dire il y a quelques instants que je peux comprendre les deux interprétations. Je ne suis pas sûr de la réponse à donner puisque l'on vient tout juste de me poser cette question. Il semble qu'il s'agisse de l'un de ces cas où l'on ne sait pas vraiment quelle interprétation retenir.

M. Bernier: Je voulais simplement le mentionner. Il se peut que l'alinéa 2(2)c) pose beaucoup de problèmes au ministère dans l'avenir.

[Français]

M. Rempel: Je ne pense pas.

Le coprésident (M. Lebel): Puisque que nous regardons ce projet de loi, ne sommes-nous pas en train de faire finalement du détournement parlementaire? Ce que nous regardons est simple: nous ramenons tout dans un espèce d'entonnoir, au sommet de l'entonnoir, sauf quelques rares exceptions où c'est le fonctionnaire qui décide ou bien le sous-ministre ou quelqu'un d'assez haut placé au ministère de la Justice. À l'article 2.(2)c) on est même en train de vider le Parlement de ses pouvoirs.

Les fonctionnaires vont pouvoir abroger une loi adoptée par le Parlement. C'est fort! Idi Amin Dada, en Ouganda, n'en faisait pas autant! Qu'on se réveille un peu; c'est rendu sérieux. On veut mettre les autorités législatives à l'écart. On peut dire au gouverneur en conseil d'inclure certaines choses, mais on ne peut tout simplement pas le mettre au courant selon les dispositions de la loi. Ne trouvez-vous pas, non pas à titre personnel, mais que le ministère de la Justice a décidé aujourd'hui que lui seul avait la vision de ce qui est bon pour le peuple et que c'est lui l'arbitre de tout cela. Ce projet de loi, lui permet de faire n'importe quoi. Ne pensez-vous pas que nous allons en arriver là un jour où l'autre? Je trouve cela inadmissible.

[Traduction]

M. Rempel: Il n'est pas inhabituel dans les lois de reconnaître qu'il y aura des cas où les règles générales établies ne conviendront pas pour quelque raison que ce soit et qu'il est nécessaire de prévoir un pouvoir pour compléter, dans un certain sens, la règle générale en n'assujettissant pas des cas précis au processus ou au contraire, en les assujettissant au processus. Ce n'est pas un pouvoir inhabituel que confère le Parlement. En fait, ce pouvoir est prévu dans l'actuelle Loi sur les textes réglementaires. Il ne faudrait pas croire que l'on vise ici à modifier fondamentalement les rapports entre les fonctionnaires et le Parlement à ce sujet. Vous savez sans doute d'après votre propre expérience qu'il est difficile en pratique de faire de telles distinctions. Il est difficile de trouver des règles générales pour

general rules that govern every case. It is appropriate, therefore, to have some powers to deal with specific cases in the act.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): To go so far as to give oneself the power to repeal legislation passed by Parliament is to endeavour to take Parliament's place. I understand that you are acting in good faith. As I have said, the higher up an official is, the greater the certainty he has that heaven awaits him.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are there any further comments on that particular point?

Mr. Bernier: If I may continue, then, Mr. Chairman, the committee did not have a chance to cover subclauses 7(4) and (5) yesterday.

Mr. Wappel: I have a couple of questions with respect to these clauses. Why do we need subclause 7(4) when subclause (5) is there?

Mr. Rempel: Subclause 7(5) provides a power for the Governor in Council to exempt regulations from a review by the Deputy Minister of Justice.

Mr. Wappel: Excuse me, that is not what it says, Mr. Rempel, at least not the way I read it. It exempts a regulation from the application of the section if the Governor in Council considers that a review by the deputy minister is not necessary.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: I do not think that is what you just said. Perhaps I did not hear you correctly.

Are you saying that subclause (4) covers points that the Deputy Minister of Justice should review? Why do we have that subclause there?

Mr. Rempel: Subclause (4) exempts certain kinds of regulations from the deputy minister's review automatically. Parliament has said that these sorts of regulations are exempt.

Mr. Wappel: Why?

Mr. Rempel: Because they are the kinds of regulations for which review is not considered to be necessary. For instance, for rules by a tribunal or agency, it is thought that the tribunal or agency will have sufficient expertise to ensure the things that need to be ensured in making those rules.

It also covers regulations that follow a model approved by the Deputy Minister of Justice. If the model has been approved, then further review would not be necessary.

It also covers amendments to lists. If it is simply an amendment to a list, then the structure of the regulation has already been in place, it has already been reviewed, and the amendment to the list is not something that needs to be reviewed again by the deputy minister.

tous les cas. Il convient donc de prévoir dans la loi certains pouvoirs pour régler des cas particuliers.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): L'autorité allant jusqu'au pouvoir d'abroger une loi adoptée par le Parlement. C'est se substituer au Parlement lui-même. Je comprends que vous le faites toujours dans la meilleure bonne foi. Je l'ai dit: un fonctionnaire va au ciel, plus il est haut, plus il est sûr d'aller au ciel, s'il est toujours bien animé, mais c'est dangereux.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Y a-t-il d'autres observations sur ce point?

M. Bernier: Si vous permettez, monsieur le président, le comité n'a pas pu traiter hier des paragraphes 7(4) et (5).

M. Wappel: J'ai quelques questions au sujet de ces paragraphes. Pourquoi faut-il le paragraphe 7(4) alors que nous avons le paragraphe (5)?

M. Rempel: Le paragraphe 7(5) donne au gouverneur en conseil le pouvoir de soustraire des règlements à l'examen du sous-ministre de la Justice.

M. Wappel: Excusez-moi, ce n'est pas ce qui est indiqué, monsieur Rempel; ce n'est pas l'interprétation que j'en fais. Le gouverneur en conseil peut soustraire tout règlement à l'application de l'article s'il estime que l'examen par le sous-ministre de la Justice n'est pas nécessaire.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Je ne crois pas que ce soit ce que vous venez de dire. Peut-être vous ai-je mal entendu.

Êtes-vous en train de dire que le paragraphe (4) vise des textes que le sous-ministre de la Justice devrait examiner? Pourquoi avons-nous ce paragraphe?

M. Rempel: Le paragraphe (4) soustrait automatiquement certains genres de règlements à l'examen du sous-ministre. Le Parlement a décidé que ces genres de règlements sont soustraits à pareil examen.

M. Wappel: Pourquoi?

M. Rempel: Parce qu'il s'agit de genres de règlements pour lesquels l'examen n'est pas jugé nécessaire. Par exemple, on estime qu'un tribunal ou un organisme a la compétence nécessaire pour s'assurer de tout ce dont il doit s'assurer lorsqu'il décide d'adopter telle ou telle règle.

Cela vise également les règlements qui suivent un modèle approuvé par le sous-ministre de la Justice. Si le modèle est approuvé, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen supplémentaire.

Cela vise également les modifications aux listes. S'il s'agit simplement d'une modification à une liste, la structure du règlement est déjà en place, le règlement a déjà fait l'objet d'un examen et le sous-ministre n'a pas à examiner de nouveau la modification à la liste.

Those are examples of things that do not need to be reviewed.

Mr. Wappel: But why do we need to list them specifically?

Mr. Rempel: In that way, they are automatically exempt. The Governor in Council does not have to exercise any particular authority on any individual occasion to exempt them. To get the attention of the Governor in Council is a process that needs to be gone through. To the extent that the process can be avoided where we can establish in advance that review is not necessary, that creates an efficiency.

Mr. Wappel: So this is to reduce regulatory delay?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: In the same way as subclause 5(4)?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: How does the process occur in subclause 7(5)?

Mr. Rempel: It would be similar to the Clerk's power. The Governor in Council would establish a list, I expect, of the regulations that do not need to be reviewed.

Mr. Wappel: Where does it say that?

Mr. Rempel: I am simply speculating. The Governor in Council is given a power to exempt. That power is exercised through the ordinary processes of the Governor in Council.

Mr. Wappel: Perhaps you can help me. In subclause 5(1), the Governor in Council may exempt by regulation.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: What — regulations from the application of the regulatory process? In subclause 7(5), the Governor in Council may exempt what? A regulation. From what? From the application of the regulatory process.

Mr. Rempel: Part of the regulatory process.

Mr. Wappel: But not by regulation.

Mr. Rempel: That is right.

Mr. Wappel: Why?

Mr. Rempel: Because the examination by the Deputy Minister of Justice is an internal examination within the government. It is another check and balance within government which ensures that the regulations being proposed meet the standards set out. Given that it is an internal process, it was thought that an exemption from it need not be made by regulation.

Mr. Wappel: You are literally exempting a regulation from a part of the regulatory process.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: It seems to me that it should be by regulation. It is pretty significant.

Ce sont là des exemples de ce qu'il n'est pas nécessaire d'examiner.

M. Wappel: Pourquoi faut-il en établir la liste?

M. Rempel: De cette façon, ils sont automatiquement soustraits au processus réglementaire. Le gouverneur en conseil n'a pas à exercer de pouvoir particulier pour les soustraire au processus réglementaire. Il faut passer par tout un processus pour les soumettre à l'attention du gouverneur en conseil. On arrive à une certaine efficacité, lorsqu'on peut éviter le processus et établir à l'avance que l'examen n'est pas nécessaire.

M. Wappel: Cela permet donc de réduire les délais liés à la réglementation?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: De la même façon que le paragraphe 5(4)?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Comment se déroule le processus dans le contexte du paragraphe 7(5)?

M. Rempel: Il se rapproche du pouvoir du greffier. J'imagine que le gouverneur en conseil dresserait une liste des règlements qu'il n'est pas utile d'examiner.

M. Wappel: Où cela est-il précisé?

M. Rempel: Je fais simplement des suppositions. Le gouverneur en conseil a le pouvoir de soustraire des règlements au processus réglementaire. Ce pouvoir s'exerce dans le cadre des processus ordinaires du gouverneur en conseil.

M. Wappel: Peut-être pourriez-vous m'aider. Au paragraphe 5(1), le gouverneur en conseil peut soustraire un règlement du processus réglementaire.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Quels règlements peut-il soustraire au processus réglementaire? Au paragraphe 7(5), le gouverneur en conseil peut soustraire quoi? Un règlement. De quoi? Du processus réglementaire.

M. Rempel: D'une partie du processus réglementaire.

M. Wappel: Sans que cela ne fasse l'objet d'un règlement.

M. Rempel: C'est exact.

M. Wappel: Pourquoi?

M. Rempel: Parce que l'examen effectué par le sous-ministre de la Justice est un examen interne du gouvernement. C'est un autre mécanisme d'équilibre au sein du gouvernement qui permet de s'assurer que les règlements proposés répondent aux critères établis. Comme c'est un processus interne, on a pensé que toute exemption à cet égard ne devait pas nécessairement faire l'objet d'un règlement.

M. Wappel: Vous soustrayez littéralement un règlement d'une partie du processus réglementaire.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Il me semble que cela devrait faire l'objet d'un règlement. C'est assez important.

The Joint Chairman (Senator Lewis): How would anyone know?

Mr. Wappel: You cannot even tell me how the practice would occur; you are speculating. There is no way of knowing how the Governor in Council will exempt a regulation from part of the regulatory process.

Mr. Rempel: That information would be made freely available, just as, for instance, the clerk's list is now.

Mr. Wappel: Just as the minister's guidelines are freely available in terms of how they conduct themselves. In other words, it is not freely available.

Mr. Rempel: That is not something for which I am responsible.

Mr. Wappel: But the Governor in Council is responsible, and the Governor in Council has chosen not to give those rules and regulations out. The Governor in Council could just as easily choose not to explain to anyone how it proposes to exempt from the regulatory process a part of a regulation; is that not true?

Mr. Rempel: All I can say is that this is one part of the regulatory process. All it affects is whether the Deputy Minister of Justice reviews the regulation before it is made. It does not affect the requirement to register the regulation. It does not affect the requirement to publish the regulation in the *Canada Gazette*. It does not affect the scrutiny by this committee of the regulation. It is merely an internal matter as to processes within government that take place before the regulation is made. For those reasons, the policy decision was made in the drafting of the legislation that it did need not be made by regulation.

Mr. Wappel: However, it does not tell us how.

I have made my point.

I should like to ask one other question with respect to clause 7(4)(e). What does that paragraph mean?

Mr. Rempel: There are cases where regulations are made repetitively. I am not sure I can think of a good example right now. There are cases where a regulation must be made from time to time and only one factor will change in the regulation. It may be that a certain standard changes and the rest of the regulation remains the same. In those cases where a model for the regulation has been approved, then it is merely a matter of filling in the blanks each time the regulation is made. It is thought, then, that the fact the model has been approved would provide sufficient guarantees of matters that the Deputy Minister would review in any event.

Mr. Wappel: It seems pretty broad to me. It does not give any guideline as to the type of model. It relates to any regulation. We must bear in mind the first words of clause 7(4):

This section does not apply to
(e) regulations that follow a model

— or any model —

Le coprésident (sénateur Lewis): Comment va-t-on le savoir?

M. Wappel: Vous ne pouvez même pas me dire comment cela se va se passer; vous faites des suppositions. Rien ne permet de savoir comment le gouverneur en conseil va soustraire un règlement d'une partie du processus réglementaire.

M. Rempel: Ces renseignements seraient largement disponibles comme c'est le cas actuellement de la liste du greffier, par exemple.

M. Wappel: Comme les directives du ministre sur le code de conduite. En d'autres termes, ce n'est pas largement disponible.

M. Rempel: Cela ne fait pas partie de mes responsabilités.

M. Wappel: Le gouverneur en conseil est toutefois responsable et le gouverneur en conseil a choisi de ne pas faire connaître ces règles et règlements. Le gouverneur en conseil pourrait simplement choisir de ne pas expliquer comment il se propose de soustraire une partie d'un règlement du processus réglementaire, n'est-ce pas?

M. Rempel: Tout ce que je peux dire, c'est que c'est une partie du processus réglementaire. Le sous-ministre de la Justice va-t-il examiner le règlement avant qu'il ne soit pris ou non? C'est en fait tout ce que cela change. Cela ne change pas la nécessité d'enregistrer le règlement. Cela ne change pas la nécessité de publier le règlement dans la *Gazette du Canada*. Cela ne change pas le contrôle parlementaire effectué par ce comité. C'est tout simplement une question interne relative aux processus suivis au sein du gouvernement avant la prise d'un règlement. C'est pour ces raisons que l'on a pris la décision politique de ne pas prévoir de prise de règlement à cet égard dans le texte de la loi.

M. Wappel: Cependant, cela ne nous indique pas comment cela va se faire.

J'ai dit ce que j'avais à dire.

J'aimerais poser une autre question à propos de l'alinéa 7(4)e). Que signifie-t-il?

M. Rempel: Il y a des cas où les règlements sont pris de manière répétitive. Aucun exemple précis ne me vient à l'esprit pour l'instant. Il y a des cas où un règlement doit être pris de temps à autre et où un seul de ses éléments doit changer. Il se peut qu'une norme change et que le reste du règlement ne change pas. Dans les cas où un modèle de règlement a été approuvé, il suffit alors simplement de remplir les blancs chaque fois que le règlement est pris. On a donc pensé que l'approbation du modèle offre suffisamment de garanties quant aux points que le sous-ministre examinerait de toute façon.

M. Wappel: Cela me semble assez vaste. Cela ne donne pas de directives quant au type de modèle. Cela se rapporte à n'importe quel règlement. Il ne faut oublier les premiers mots du paragraphe 7(4):

Le présent article ne s'applique pas
e) à ceux qui suivent un modèle

— n'importe quel modèle —

approved by the Deputy Minister of Justice.

Mr. Rempel: Perhaps I can explain that. The whole purpose of this clause is to provide for a review by the Deputy Minister of Justice. If the Deputy Minister has approved the model, then that model comes from the Deputy Minister of Justice. It need not be reviewed again. If that model is followed, then one can have confidence that the matters the Deputy Minister would review have been attended to. That is the purpose of having the model.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, in answer to Mr. Wappel on why clause 7(5) does not provide for the power of exemption by regulation, Mr. Rempel has been quite clear that review is an internal government process. He has reiterated that a number of times.

This brings me back to yesterday. If the process of review is such an internal matter of government, why are clauses 6, 7(1) and 7(2) in this bill? Since when does the legislation of Parliament deal with purely internal government matters?

The counterpart of the question is that I would deny this is, purely, an internal government matter. From the time Parliament legislates the process, if this bill passes, the matter ceases to be a purely internal government matter. It becomes a matter of a legal obligation on the minister to review and, here, a power given to someone else to relieve that person from his statutory obligation.

I see a contradiction. It is either internal and of no concern to Parliament or the public, in which case one hardly sees why we mention it here, except to the extent of requiring regulatory authorities to submit their regulations; or, if it is not internal and it is of interest and must be legislated, then I put it to you, Mr. Rempel, that it ceases to be purely internal from the time it is legislated by Parliament.

Mr. Rempel: I am not wedded to the word "purely". There are many cases in which Parliament legislates concerning the internal operations of government. To some extent, parts of the Financial Administration Act would have that character. Certainly parts of the Public Service Staff Relations Act would have that character.

Of course, those things then become legal obligations, but I do not see a contradiction between a legal obligation and internal operations of government. Parliament is capable, certainly, of imposing legal obligations on the internal operations of government. That is not a contradiction.

Mr. Bernier: Having done so, that is fine. Once Parliament has done so — and I go back to Mr. Wappel's line of questioning — surely it is no answer to give public officials power to relieve someone of their statutory obligation by saying, "Oh, this is purely internal and does not need to be done by regulation." You are relieving that person of a legal obligation. It is not a matter of choice. The Deputy Minister of Justice must, by law, review, not according what cabinet tells him, but according to the direction of Parliament. It seems that a darn good case could be made that, if

approuvé par le sous-ministre de la Justice.

M. Rempel: Peut-être puis-je donner des explications à ce sujet. Cet article vise essentiellement l'examen du sous-ministre de la Justice. Si le sous-ministre a approuvé le modèle, cela veut dire que ce modèle vient du sous-ministre de la Justice. Il est inutile de l'examiner de nouveau. Si ce modèle est adopté, on peut être assuré que les points que le sous-ministre examinerait l'ont été. C'est à cela que sert le modèle.

M. Bernier: Monsieur le président, lorsqu'il a répondu à la question de M. Wappel, à savoir pourquoi le paragraphe 7(5) ne prévoit pas le pouvoir d'exemption par règlement, M. Rempel a été très clair, disant que l'examen est un processus interne du gouvernement. Il a répété cela à plusieurs reprises.

Cela me ramène à notre séance d'hier. Si le processus d'examen est une question interne du gouvernement, à quoi servent l'article 6 et les paragraphes 7(1) et 7(2) de ce projet de loi? Depuis quand les lois fédérales traitent-elles de questions purement internes du gouvernement?

Par ailleurs, je refuse d'admettre qu'il s'agit d'une question purement interne du gouvernement. À partir du moment où le Parlement légifère le processus, si ce projet de loi est adopté, la question cesse d'être une question purement interne du gouvernement. Elle devient une question d'obligation juridique, obligation de procéder à l'examen, qui incombe au ministre; il s'agit ici d'un pouvoir conféré à quelqu'un d'autre pour décharger cette personne de son obligation statutaire.

C'est à mon avis une contradiction. Soit il s'agit de quelque chose d'interne n'intéressant nullement le Parlement ou le public — auquel cas on se demande pourquoi il en est fait mention ici, si ce n'est que les autorités réglementantes doivent présenter leurs règlements — soit, s'il ne s'agit pas de quelque chose d'interne et si cela doit faire l'objet d'une loi, je dirais alors, monsieur Rempel, que cela cesse d'être purement interne à partir du moment où le Parlement légifère à cet égard.

M. Rempel: Je ne tiens pas absolument au mot «purement». Il existe de nombreux cas où le Parlement légifère à propos des opérations internes du gouvernement. Dans une certaine mesure, des parties de la Loi sur la gestion des finances publiques sont de cette nature, tout comme certainement des parties de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Bien sûr, il s'agit alors d'obligations juridiques, mais je ne vois pas de contradiction entre une obligation juridique et les opérations internes du gouvernement. Le Parlement est certainement en mesure d'imposer des obligations juridiques en ce qui a trait aux opérations internes du gouvernement. Ce n'est pas une contradiction.

M. Bernier: Pas de problème. Une fois que le Parlement a procédé de la sorte — et je reviens aux questions de M. Wappel — il ne convient sûrement pas de donner à des fonctionnaires le pouvoir de décharger qui que ce soit de ses obligations statutaires en disant: «C'est une question purement interne et il est inutile que cela fasse l'objet d'un règlement.» Vous déchargez cette personne d'une obligation juridique. Ce n'est pas une question de choix. Le sous-ministre de la Justice doit, en vertu de la loi, procéder à un tel examen, non pas selon les directives du

you are to exempt certain items from that legal obligation, you must exempt them in a manner that is public, by Order in Council and that they be published so everyone may know where the law applies and where the law does not apply.

Mr. Rempel: If you look at the examples of various exemption powers in the Statutes of Canada, which were provided in a response to the Kemano questions, you will note that some of the exemption powers require that the exemption be made by regulation and some of them do not. Some of the exemption powers are drafted in a way similar to this. This is certainly not an unusual way of granting an exemption power or of drafting exemption power.

Mr. Bernier: I do not think anyone is suggesting it is unusual. I think the suggestion may have been that, under clause 5(1), when you are exempting something from legal obligations under this act, you do so by regulation. Why would you not do it when you are exempting from this particular portion a process set out in an act of Parliament?

Mr. Rempel: The point I was making was any exemption from an act of Parliament is an exemption from a legal obligation. That is what Parliament imposes — legal obligations. The fact that there are statutes which provide for exemptions but do not require they be made by regulation suggests there is no general principle that every exemption from a legal obligation must be made by regulation.

Mr. Bernier: My colleague just pointed out that we are not talking about other statutes of Parliament; we are talking about the proposed legislation before us. In this case — and I am not suggesting this is unusual — why does the bill not provide that the Governor in Council make, by regulation, exempt —

Mr. Rempel: I think I have answered that question.

Mr. Bernier: You have answered by saying it is purely internal.

Mr. Rempel: I do not need to say “purely”.

Mr. Bernier: Or internal.

Mr. Rempel: It is internal. It is not part of the process that directly affects the ability of people to find out about a regulation. It is not part of the process that affects the registration of the regulation. The purpose of this part of the process is to provide an additional check and balance within the government to ensure that proposed regulations meet the standards that are set out. That is a matter of some importance, but it is an internal process and it does mean something.

Mr. Bernier: When Mr. Rempel refers to things not affecting the public, members may want to ask themselves in what way clause 6(2) of the proposed bill affects the public, and so on.

It seems to me that we find a need for legislation when it suits us.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is there anything further on that?

Cabinet, mais selon celles du Parlement. On pourrait parfaitement prétendre que si vous retirez certains points du cadre de cette obligation juridique, vous devez le faire publiquement, par décret, de manière que tout le monde sache quand la loi s'applique et quand elle ne s'applique pas.

M. Rempel: Si vous examinez les exemples des divers pouvoirs d'exemption prévus dans les lois du Canada, exemples donnés dans une réponse aux questions Kemano, vous vous apercevrez que certains, contrairement à d'autres, exigent que l'exemption fasse l'objet d'un règlement. Certains des pouvoirs d'exemption sont décrits de la même façon qu'ici. Ce n'est certainement pas une façon inhabituelle de conférer ou de décrire un pouvoir d'exemption.

M. Bernier: Je ne crois pas que l'on dise que ce soit inhabituel. Je crois plutôt qu'en vertu du paragraphe 5(1), lorsque l'on accorde une exemption des obligations juridiques en vertu de cette loi, on le fait par règlement. Pourquoi ne pas le faire lorsque l'on exempté de ce point particulier un processus prévu par une loi fédérale?

M. Rempel: Ce que je disais en fait, c'est qu'une exemption d'une loi fédérale est une exemption d'une obligation juridique. C'est ce qu'impose le Parlement: des obligations juridiques. Le fait que des lois prévoient des exemptions sans qu'elles ne fassent obligatoirement l'objet d'un règlement, indique qu'il n'existe pas de principe général voulant que toute exemption d'une obligation juridique fasse l'objet d'un règlement.

M. Bernier: Mon collègue vient juste de me faire remarquer que nous ne parlons pas d'autres lois fédérales, mais du projet de loi dont nous sommes saisis. Dans ce cas particulier — et je ne dis pas que ce soit inhabituel — pourquoi le projet de loi ne prévoit-il pas que le gouverneur en conseil, exempté, par règlement...

M. Rempel: Je pense avoir déjà répondu à cette question.

M. Bernier: Vous avez répondu en disant que c'est purement interne.

M. Rempel: Il est inutile de dire «purement».

M. Bernier: Interne, alors.

M. Rempel: C'est interne. Cela n'empêche pas le public d'avoir connaissance d'un règlement. Cela n'empêche pas l'enregistrement du règlement. Cette partie du processus fournit un autre mécanisme d'équilibre au sein du gouvernement, ce qui permet d'assurer que les règlements proposés répondent aux normes établies. C'est sans doute important, mais c'est un processus interne.

M. Bernier: M. Rempel parle de ce qui ne touche pas le public; les membres du comité voudront peut-être se demander dans quelle mesure le paragraphe 6(2) du projet de loi touche le public, et cetera

Il me semble qu'une loi nous paraît utile, lorsque cela fait notre affaire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Y a-t-il autre chose à dire à ce sujet?

Mr. Wappel: If we cross-reference paragraph (a) of subclause 7(4) to paragraph 26(a), we have the Governor in Council being able to designate tribunals and agencies which would be subject to the regulatory process. Is that correct?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: In paragraph 7(4)(a), we have a statement that they are not subject to the regulatory process.

Mr. Rempel: Part of that process, yes.

Mr. Wappel: Would it not be more logical to have them all subject to the regulatory process except those which are exempted?

Mr. Rempel: Going back to paragraph 2(2)(a), the effect of that section is to provide for certain tribunals and agencies whose rules are definitely subject to the process. That creates certainty that those tribunals that are listed are subject to the process. For other tribunals and agencies that create rules, one would simply have to apply the ordinary test in the bill to find out whether their rules are regulations and whether they are subject to the process. We are not generally excluding or including the tribunals completely in the bill.

Mr. Wappel: My question still is: Would it not be more logical to have all tribunals or agencies included with a power to exempt?

Mr. Rempel: That would have the potential to include matters that would not ordinarily fall within the definition of "regulation". I do not quite see the logic of doing that.

Mr. Wappel: We are talking about rules governing the practice and procedure in proceedings before a court, tribunal or agency. Those are rules. They affect people. They should be subject to the regulatory process at all times unless specifically exempted, as opposed to not being subject to the process unless specifically included.

Mr. Rempel: That is the point I was trying to clarify. It is not the case that they are not subject to the process unless specifically included. If they meet the definition of "regulation", then they are subject to the process. That is the starting point. Moving forward from that point, if they are listed under the regulation-making power, then they are definitely subject to the process; you do not need to apply the test.

If it is a case that the rules meet the definition of "regulation", then they are subject to the process.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are you satisfied?

Mr. Wappel: As Mr. Bernier said, "clear as mud".

Mr. Bernier: I have one quick question, Mr. Chairman, with regard to paragraph 7(4)(b). That paragraph does not apply to an instrument, to amendments, effect a change in the amount of a fee; is that correct?

M. Wappel: Si l'on renvoie l'alinéa a) du paragraphe 7(4) à l'alinéa 26a), on voit que le gouverneur en conseil peut désigner les tribunaux et organismes administratifs qui seraient assujettis au processus réglementaire. Est-ce exact?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: À l'alinéa 7(4)a), il est indiqué qu'ils ne sont pas assujettis au processus réglementaire.

M. Rempel: À une partie de ce processus, effectivement.

M. Wappel: Ne serait-il pas plus logique de tous les assujettir au processus réglementaire, à l'exception de ceux qui en sont soustraits?

M. Rempel: Si l'on revient à l'alinéa 2(2)a), on s'aperçoit que cet article vise certains tribunaux et organismes administratifs dont les règles sont assujetties au processus. Ainsi, il est certain que les tribunaux qui figurent sur les listes sont assujettis au processus. Dans le cas d'autres tribunaux et organismes qui créent leurs propres règles, il suffirait simplement d'appliquer le critère ordinaire prévu dans le projet de loi pour savoir si ces règles sont des règlements et s'il faut les assujettir au processus. En règle générale, nous n'excluons ni n'incluons complètement les tribunaux dans ce projet de loi.

M. Wappel: Je répète ma question: ne serait-il pas plus logique d'inclure tous les tribunaux ou organismes administratifs et de prévoir un pouvoir d'exemption?

M. Rempel: Cela risquerait d'inclure des questions qui ne tomberaient pas ordinairement dans la définition de «règlement». Je n'en vois pas tout à fait la logique.

M. Wappel: Nous parlons des règles régissant la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un tribunal judiciaire ou un organisme administratif. Ce sont des règles qui sont applicables. Elles devraient être assujetties au processus réglementaire à moins d'en être explicitement exemptées, au lieu d'être exemptées du processus à moins d'y être explicitement assujetties.

M. Rempel: C'est ce que j'essayais d'expliquer. On ne dit pas ici qu'elles ne sont pas assujetties au processus à moins d'y être explicitement incluses. Si elles répondent à la définition de «règlement», elles sont assujetties au processus. C'est le point de départ. Ensuite, si elles figurent sur une liste du pouvoir réglementaire, elles sont bien sûr assujetties au processus; il est inutile d'appliquer le critère.

Si les règles répondent à la définition de «règlement», elles sont assujetties au processus.

Le coprésident (sénateur Lewis): Êtes-vous satisfait de la réponse?

M. Wappel: Comme l'a dit M. Bernier, elle est loin d'être claire.

M. Bernier: J'ai une question rapide à poser, monsieur le président, à propos de l'alinéa 7(4)b). Ce paragraphe ne s'applique pas à un texte, à des modifications qui modifient des droits; est-ce exact?

Suppose, for example, that a proposed regulatory amendment contains 10 sections imposing general rules on everyone and then a section 11 which amends the fee. What happens? Practically speaking, does the Department of Justice not review section 11 because it falls under this paragraph or does it not review the whole document because the document includes an amendment to an amount of the fee?

Mr. Rempel: The latter would not be the case. At the very least, the parts of the document that are not covered by proposed subclause (4) would be reviewed.

Mr. Bernier: You can see where my question arises. Often instruments do more than only one of the things mentioned here.

Mr. Rempel: Yes. The effect of subclause (4) will be most useful to departments on occasions where there is simply the need to amend a fee, for instance.

Mr. Bernier: Can we then expect, perhaps, an increase in the number of instruments? The department being aware — as I am sure they would be soon if this bill were to become law — that they can avoid review in these cases, rather than sending to the deputy minister a single proposal that contains all their amendments, including the fee amendment, would then separate the two. In other words, they would have one document that includes the fee change and another document for the other rule changes, so that we would end up with two statutory instruments being processed where there would have been one previously.

Mr. Rempel: It may well be the case that that would not create much more efficiency for the department, but I do see your point. Suppose one had a lengthy regulation which they knew would take some time to be reviewed and they also had a fee change which they wanted to go through in a more timely manner. Perhaps one would then split the two up so that the fee change could go through in a more timely manner. That being the case, it would be consistent with one of the purposes of the bill, namely, to allow those regulations to be made in a more timely manner, while still respecting the principles that must be respected. That would not be an implication with which the government would have any difficulty.

Mr. Bernier: My other question concerns the minor and non-substantive amendments and whether the department can suggest a precise meaning for a “minor amendment” and a “non-substantive amendment”.

Mr. Rempel: That is analysed from time to time. There are miscellaneous statute law amendments and there are processes for determining what can go into those amendments, for instance. There are also procedures in the government relating to the making of amendments, which differ depending on whether it is a minor or a non-substantive amendment or something that has some substance to it.

The question has been addressed in the past in a couple of different contexts and it is a question that is answered from time to time.

Mr. Bernier: But in the context of the Miscellaneous Statute Law Amendment Bill — and, I think Mr. Lee will back me up on

Supposons, par exemple, qu’une modification proposée à un règlement renferme 10 articles imposant des règles générales et que le onzième article modifie les droits. Que se passe-t-il? À toutes fins pratiques, le ministère de la Justice n’examine-t-il pas l’article 11 puisqu’il tombe sous ce paragraphe, ou n’examine-t-il pas tout le document, puisque le document renferme une modification à des droits?

M. Rempel: Ce que vous avez dit en dernier ne s’appliquerait pas. Les parties du document qui ne sont pas visées par le paragraphe (4) proposé feraient l’objet d’un examen.

M. Bernier: Vous pouvez comprendre ma question. Souvent les textes changent plus qu’un seul des points mentionnés ici.

M. Rempel: Oui. Le paragraphe (4) sera des plus utiles pour les ministères qui doivent simplement modifier des droits, par exemple.

M. Bernier: Pouvons-nous nous attendre peut-être à une augmentation du nombre de textes? Le ministère sachant — et je suis sûr que cela ne saurait tarder si ce projet de loi est adopté — qu’il peut éviter l’examen de ces cas, au lieu d’envoyer au sous-ministre une seule proposition renfermant toutes ces modifications, y compris les modifications aux droits, séparerait les deux. En d’autres termes, il aurait un document qui viserait les modifications aux droits et un autre, les autres modifications, si bien qu’on finirait par avoir deux textes réglementaires au lieu d’un seul, comme c’était auparavant le cas.

M. Rempel: Il se pourrait bien que cela ne soit pas beaucoup plus efficace pour le ministère, mais je vois ce que vous voulez dire. Supposons que le ministère ait un règlement très long dont l’examen prendrait du temps, alors qu’il propose une modification à des droits qu’il souhaite régler plus rapidement. Peut-être pourrait-il séparer les deux pour que la modification aux droits soit réglée plus rapidement. Si tel était le cas, cela serait compatible avec l’un des objets du projet de loi, à savoir, permettre une prise de règlement plus rapide tout en respectant les principes établis. Le gouvernement ne trouverait sans doute rien à redire à cet égard.

M. Bernier: Mon autre question porte sur les modifications mineures et de forme. Est-ce que le ministère peut donner un sens précis à «modification mineure» et «modification de forme»?

M. Rempel: Cela est analysé de temps à autre. Diverses modifications aux lois sont prévues et divers processus permettent de déterminer ce que l’on peut englober dans ces modifications, par exemple. Le gouvernement a également des procédures relatives aux modifications, procédures qui diffèrent s’il s’agit d’une modification mineure, d’une modification de forme ou d’une modification de fond.

La question a été abordée dans deux ou trois contextes différents et on y répond de temps à autre.

M. Bernier: Mais en ce qui a trait à la Loi corrective de 1987 — et je crois que M. Lee m’appuiera là-dessus — l’expérience

this — experience has shown that sometimes what is minor to the government is not so minor to other people.

Mr. Lee: Subclause 7(4) contains a list of items which will be exempted from what we used to call blue stamping. Do I have that right?

Mr. Rempel: Yes, that is the term.

Mr. Lee: Essentially, it has a laudatory purpose of removing from the “in” tray, a whole tonne of regulatory instruments. Here we get into the definition of the list, but I think the list is a fairly good one. There may be some ill-defined edges and there may be cases where individuals or departments try to push the envelope from time to time — perhaps, allegedly, misusing paragraph 7(4)(d) — but, as much as any clause in this bill, it reflects the bill’s intent to try to avoid duplication and unnecessary delays in the regulatory process.

I think it gets an “A” for effort.

Would the witness agree with that leading question?

Mr. Rempel: Wholeheartedly.

The Joint Chairman (Senator Lewis): On the question of splitting up pursuant to paragraph 7(4)(b), if you were to exempt, would you exempt just that part or would you exempt the whole regulation?

Mr. Rempel: It would be only the amendment to the amount of the fee. If the regulation made other amendments, those amendments would be subject to clause 7.

Mr. Bernier: I suppose, Mr. Chairman, if it were to end up in the same instrument, when the Deputy Minister of Justice came to the fee amendment he would simply close his eyes, skip over it and then start reviewing again.

The Joint Chairman (Senator Lewis): It is agreed that we will meet again on Tuesday afternoon.

Mr. Rempel: If I may interject, on Tuesday, the House of Commons committee studying this bill will be doing their clause-by-clause study of it and we have been asked to be available at that committee all day. Therefore, we would not be able to attend at this committee on Tuesday.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Will that take all day Tuesday?

Mr. Rempel: It may. It is hard to predict.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We will meet at 3:30 on Tuesday in any event.

Mr. Rempel, we asked a series of questions of Ms Dawson. We are expecting answers to them, which we have not received. We also have a series of questions along the lines of those we have been asking you. We would like you to supply replies to them as quickly as possible, hopefully by next Thursday.

montre que ce qui est parfois mineur aux yeux du gouvernement ne l’est pas pour d’autres.

M. Lee: Le paragraphe 7(4) contient une liste des règles et règlements qui seront soustraits à ce que nous avons l’habitude d’appeler l’apposition du timbre bleu. Est-ce bien l’expression utilisée?

M. Rempel: Oui.

M. Lee: Pour l’essentiel, il a pour objectif louable de retirer du panier «entrée» une tonne de textes réglementaires. Ici nous avons une liste des exceptions qui, je crois, est assez bonne. Il se peut que certains paramètres soient mal définis et qu’à l’occasion des particuliers ou des ministères pourraient tenter de pousser les choses à l’extrême — peut-être, à ce que l’on prétend, mal utilisé l’alinéa 7(4)d). Cependant, comme pour n’importe quelle disposition de ce projet de loi, on y voit l’intention d’essayer d’éviter le double emploi et les retards inutiles dans le processus de réglementation.

Je crois que l’on peut lui attribuer un «A» pour ce qui est de l’effort.

Le témoin est-il d’accord avec cette question?

M. Rempel: De tout coeur.

Le coprésident (sénateur Lewis): En ce qui concerne la séparation, conformément à l’alinéa 7(4)b), si vous deviez soustraire des règles à l’examen, le feriez-vous seulement pour certaines parties ou pour le règlement dans son ensemble?

M. Rempel: Il ne s’agirait que de la modification à apporter au montant du droit. Si le règlement apportait d’autres modifications, celles-ci seraient assujetties à l’article 7.

M. Bernier: Je suppose, monsieur le président, que si cela devait finir dans le même texte réglementaire, lorsque le sous-ministre de la Justice arriverait à la modification concernant le droit il fermerait simplement les yeux, passerait par-dessus, et recommencerait l’examen.

Le coprésident (sénateur Lewis): Les sénateurs sont-ils d’accord pour que nous nous réunissions à nouveau mardi après-midi.

M. Rempel: Si vous me permettez une observation, mardi, la Chambre des communes qui étudie ce projet de loi procédera à son étude article par article. Comme on nous a demandé de nous mettre à la disposition du comité toute la journée, nous ne pourrions assister à une réunion de votre comité ce jour-là.

Le coprésident (sénateur Lewis): Est-ce que cela prendra toute la journée de mardi?

M. Rempel: C’est possible. C’est difficile à dire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous nous réunirons de toute façon, à 15 h 30, mardi.

Monsieur Rempel, nous avons posé une série de questions à Mme Dawson et nous attendons toujours des réponses. Nous avons aussi une série de questions du genre de celles que nous vous avons posées. Nous aimerions que vous y répondiez le plus rapidement possible, nous l’espérons d’ici à jeudi prochain.

Mr. Rempel: The answers to the questions which you have previously asked should certainly be available by next Thursday. We can certainly do our best to answer the questions that you have given us today. I would not want to guarantee that they will be available by next Thursday.

Mr. Lee: It will probably be a challenge for the department to address the questions that will come up at clause-by-clause study in the House of Commons committee as well as those that are coming up in this committee.

I do not have a solution to this, but the worst solution is probably to ask all the questions at clause-by-clause consideration. That would mean that clause-by-clause study would take two or three days.

Mr. Lebel, who is co-chair of this committee, also sits on the committee which is dealing with Bill C-25. Somewhere between that exercise and this, we would like to have the answers.

I simply wanted to alert colleagues to that logistical problem. It is not a problem of our creation.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I do not think the committee was looking for very extensive answers. The replies to those questions should be the same replies that witnesses would give orally here. They need not take more than a paragraph or two. I do not think any of them call for a five-page answer, or anything approaching that length.

Mr. Rempel: One source of delay is the matter of having the answers translated. That does take a certain amount of time.

Mr. Bernier: If it is agreeable to you, do not bother with translation. Where needed, we will get them translated. We can even verify the translation with you, if you want to do that.

Ms Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Department of Justice: The committee would have to undertake to have them translated. It would be unacceptable for us to table anything in one language only.

Mr. Bernier: We can certainly do that; that will speed up the process.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, have some of the questions which were put at the very first meeting not yet been answered?

Mr. Bernier: We have answers on one matter, that being Kemano.

Mr. Wappel: I missed that first meeting, but I came to the second meeting and distinctly remember Mr. Rempel saying that there would be no problem getting the answers to those questions in a very timely fashion. That was at least two weeks ago. It is unacceptable to me that the questions have not been answered.

Why have they not been answered?

Mr. Rempel: If my memory serves me correctly, I indicated at that meeting that the answers to the questions relating to Kemano would come very quickly. In fact, they did not come quite as quickly as I would have liked, because of the translation matter.

M. Rempel: les réponses aux questions que vous avez déjà posées devraient être prêtes d'ici à jeudi. Nous pouvons certes faire de notre mieux pour répondre aux questions que vous nous remettez aujourd'hui. Je ne peux toutefois vous garantir qu'elles seront prêtes d'ici à jeudi prochain.

M. Lee: Le ministère devra probablement se dépasser pour répondre aux questions qui seront soulevées au moment de l'étude article par article au comité de la Chambre des communes de même qu'à celles que nous vous posons ici.

Je n'ai pas de solution à ce problème, mais la pire d'entre elle consiste probablement à poser toutes les questions au moment de l'étude article par article. L'étude s'étendrait ainsi sur deux ou trois jours.

M. Lebel, le coprésident de notre comité, siège également au comité qui étudie le projet de loi C-25. Nous aimerions avoir les réponses entre la séance du comité de la Chambre et la nôtre.

Je voulais simplement attirer l'attention de mes collègues ce problème de logistique. Ce n'est pas nous qui en sommes la cause.

M. Bernier: Monsieur le président, je ne crois pas que le comité cherchait à obtenir des réponses très exhaustives. Les réponses à ces questions devraient être les mêmes que les témoins nous donneraient oralement ici. Elles peuvent très bien se limiter à un paragraphe ou deux. Je ne crois pas qu'aucune d'entre elle n'exige une réponse de cinq pages ou rien qui puisse s'en approcher.

M. Rempel: L'une des causes du retard, c'est que nous devons faire traduire les réponses. Cela prend un certain temps.

M. Bernier: Si vous êtes d'accord, ne vous préoccupez pas de la traduction. Au besoin, nous ferons traduire les réponses. Nous pouvons même vérifier la traduction avec vous si vous le désirez.

Mme Lisette Lafontaine, conseillère juridique principale, ministère de la Justice: Le ministère devrait s'occuper de faire traduire les réponses. Il serait inacceptable que nous déposions quel document que ce soit dans une seule langue.

M. Bernier: Nous pouvons certes nous en occuper; cela accélérera le processus.

M. Wappel: Monsieur le président, y a-t-il des questions que nous avons posées à la toute première réunion et à laquelle le ministère n'a pas encore répondu?

M. Bernier: Nous avons des réponses à une question, c'est-à-dire Kemano.

M. Wappel: Je n'ai pas assisté à cette première réunion mais j'étais là à la deuxième. Je me rappelle très bien avoir entendu M. Rempel répondre qu'il ne serait pas compliqué d'obtenir les réponses à ces questions en temps opportun. C'était il y a deux semaines au moins. Il est inacceptable, selon moi, que l'on n'ait pas encore répondu à ces questions.

Pourquoi ne l'a-t-on pas fait?

M. Rempel: Si j'ai bonne mémoire, j'ai dit à cette réunion que les réponses aux questions se rapportant à Kemano seraient envoyées dans les plus brefs délais. En fait, elles n'ont pas été traitées aussi rapidement que je l'aurais voulu à cause du problème de la traduction.

I said that the other questions would come soon, but I did not state a specific time period. I do not think I am giving away any secrets by saying that the answers to the other questions are now being translated. That is the stage at which they are now.

Mr. Wappel: It would appear that at this point the questions we posed at the very first meeting have been answered in one of the official languages, and the only thing holding them up is translation into the other official language. Is that accurate?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: And that will be done by Thursday, or our committee will help you do it?

Mr. Rempel: Oh yes, that will be done by Thursday.

Mr. Lee: I take it that all committee members accept the fact that the answers will come from the department in only one official language and that this committee is undertaking to translate them for our committee purposes.

Is that agreed?

Hon. Members: Agreed.

The committee adjourned.

J'ai dit qu'on répondrait sous peu aux autres questions sans toutefois donner de dates précises. Je ne crois pas révéler de secrets en disant que les réponses aux autres questions sont en cours de traduction. C'est l'étape à laquelle nous en sommes à l'heure actuelle.

M. Wappel: Il semble, pour l'instant, qu'on ait répondu dans une seule langue officielle aux questions que nous avons posées à la toute première réunion et que la seule chose qui retarde, c'est la traduction dans l'autre langue officielle. Est-ce exact?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Et cela sera fait d'ici jeudi ou notre comité vous viendra en aide?

M. Rempel: Oui, cela sera fait d'ici jeudi.

M. Lee: Je tiens pour acquis que tous les membres du comité acceptent que les réponses nous parviendront du ministère dans une seule langue officielle et que notre comité s'engage à les faire traduire pour ses propres besoins.

Les membres du comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;
Nancy Othmer, Legal Counsel;
Lisette Lafontaine, Senior Counselor.

De Communications Canada:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseiller juridique;
Lisette Lafontaine, conseillère juridique principale.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Tuesday, December 3, 1996

Le mardi 3 décembre 1996

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 3, 1996

(15)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 3:37 p.m., *in camera* this day in Room 505, Victoria Building, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris M. Anderson, Michel Cogger, P. Derek Lewis and Pietro Rizzuto. (4)

Representing the House of Commons: Messrs. Ghislain Lebel, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel. (4)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;

Nancy Othmer, Legal Counsel.

The committee discussed its future business.

Mr. Wappel moved, That the committee approve the proposed budget in the amount of \$55,400 to permit a delegation of the Committee to attend the Commonwealth Conference on Delegated Legislation in Wellington New Zealand, February 10-13, 1997.

The question being put on the motion, it was —
Resolved in the affirmative.

At 4:00 p.m., the committee continued its meeting in public.

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act on the federal regulatory process.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 3 décembre 1996

(15)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 37, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris M. Anderson, Michel Cogger, P. Derek Lewis et Pietro Rizzuto. (4)

Représentant la Chambre des communes: MM. Ghislain Lebel, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel. (4)

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi permanent, c'est-à-dire à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, chap. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;

Nancy Othmer, conseillère juridique.

Le comité étudie ses travaux futurs.

M. Wappel propose — Que le comité approuve le budget de 55 400 \$ projeté pour permettre à une délégation du comité d'assister à la Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée qui aura lieu à Wellington, en Nouvelle-Zélande, du 10 au 13 février 1997.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 heures, le comité reprend la séance publique.

Le comité poursuit son examen des répercussions sur le processus réglementaire fédéral, du projet de loi C-25, Loi sur les règlements.

Mr. Rempel answered questions from members of the committee.

M. Rampel répond aux questions des membres du comité.

At 5:19 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tōnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 3, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 3:37 p.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We should like to welcome, again, our two witnesses. They have both appeared previously.

I believe we are now focusing on clauses 10 (1) and 10 (2).

Senator Anderson: Under clause 10 (1), what are the reasons for the change for the publication of the regulations from 23 days, as it is currently, to the requirement of "as soon as possible"?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: The intention is that "as soon as possible" would often mean sooner than 23 days. It was felt that the effect of saying that the regulation shall be published within 23 days was, first, to impose a duty to publish it within 23 days; and, second, if in a particular case that were not done, the courts have held that that does not make the regulation invalid. It is a requirement which is directory rather than mandatory, but it is still a requirement. It was never an absolute rule.

"As soon as possible" does two things. It is a plain-language way of saying the true effect of the subclause in the sense that it was directory in any event. It also provides a duty to do it as soon as possible rather than just within 23 days. That would, in fact, often be the meaning of "as soon as possible."

In cases where it was necessary, for one reason or another, to delay publication more than 23 days — and this does happen in rare cases, especially where there are vast volumes of regulations being made on a particular issue at one time, for example, as occurred in the NAFTA process at one point — by saying "as soon as possible," one would not be in a position of breaching the act in those rare situations.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Do you have any questions, Mr. Wappel?

Mr. Wappel: No.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Are there any further questions for the witness? Then we will move on to clause 10(2).

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 3 décembre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 15 h 37, pour poursuivre son examen des répercussions, sur le processus réglementaire, du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous souhaitons à nouveau la bienvenue à nos deux témoins, qui n'en sont pas à leur première audience avec nous.

Notre étude se concentre, maintenant, sur les paragraphes 10(1) et 10(2).

Le sénateur Anderson: Quels motifs invoque-t-on pour changer, au paragraphe 10(1), le délai dans lequel les règlements doivent être publiés après leur enregistrement, délai qui est actuellement de 23 jours et qui deviendrait l'obligation de publier «dans les plus brefs délais»?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: Souvent, l'expression «dans les plus brefs délais» signifierait dans moins de 23 jours. L'imposition d'un délai de 23 jours signifiait qu'il fallait publier le règlement dans les 23 jours; par contre, le règlement n'était pas invalidé si cette condition n'était pas respectée. L'exigence était donc facultative plutôt que coercitive. Elle n'en demeurerait pas moins une exigence, cependant. La règle n'a jamais été absolue.

En fixant comme échéance «dans les plus brefs délais», nous accomplissons deux choses. D'une part, c'est une façon simple d'énoncer le véritable effet du paragraphe, puisque l'exigence était facultative de toute façon. Elle prévoit aussi que le règlement sera publié dans les plus brefs délais plutôt que dans les 23 jours. Voilà ce que, bien souvent, serait en réalité la véritable signification de l'expression.

Si, pour une raison ou pour une autre, il s'avérait nécessaire de retarder la publication pour plus de 23 jours — dans certains cas exceptionnels, particulièrement lorsque beaucoup de règlements sont pris en même temps au sujet d'une question particulière, par exemple dans le cadre de l'ALÉNA —, en imposant comme obligation «dans les plus brefs délais», il n'y aurait alors pas de violation de la loi.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Monsieur Wappel, c'est à votre tour.

M. Wappel: Non.

Le coprésident (M. Lebel): Est-ce qu'il y a d'autres questions à poser au témoin? Nous passons donc à l'article 10(2). Avez-vous

Are there any questions regarding 10(2)? Then, if I understand correctly, this provision is clear to everyone. We can proceed to clause 10(3).

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Before we go on to clause 10(3), what does the wording of the phrase "as soon as possible" really mean? Who decides that?

Mr. Rempel: It is a requirement that it be done as soon as possible. An alternative expression would be "as soon as it can be done."

Mr. Wappel: Yes, or "without delay."

Mr. Rempel: Yes. "Without delay" would be another way of putting it.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Therefore, we could be talking about ten years later, particularly in some cases given the speed with which our letters are answered. It is not inconceivable that "as soon as possible" may be ten years down the road.

[English]

Mr. Rempel: I do not think that would be "as soon as possible."

Mr. Peric: What about "immediately?"

The Joint Chairman (Mr. Lebel): That would be "as late as possible," then.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): We now move to clause 10(3). I have a question for Mr. Rempel. Regarding 10(3), it is possible that the text of the regulation could be published in the *Canada Gazette* before the regulation is made and once registered, the regulation could be published in some other format, for example, electronically on the Internet, but not necessarily in the same format as the one initially used. For instance, it could be published in Part I of the *Canada Gazette* as soon as possible after it is registered. Let us hope that this will not take ten years. The amendment could be published using an alternative electronic method; that is what you are proposing. The method of publication is not important here. What matters is that the text of the regulation and any subsequent amendments be published in the same place using the same format to spare researchers or lawyers any headaches. Do you not think that these individuals will have problems with clause 10(3)?

[English]

Mr. Rempel: I can understand that there is some value in having all regulations published in the same place. However, clause 10(3) does go some way in preserving that value by providing at least a notice of where the regulation is published. It must be published in the *Canada Gazette*. The *Canada Gazette* would continue, despite clause 10(3), to have at least a record of each regulation. Even for the regulations which are published elsewhere because of that subclause, there would be a record in

des questions à poser sur cet article 10(2)? Donc, si je comprends bien, c'est clair pour tout le monde, on peut passer à 10(3).

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Avant de passer au paragraphe 10(3), que signifie vraiment l'expression «dans les plus brefs délais»? Qui en est juge?

M. Rempel: On exige que cela se fasse dans les plus brefs délais. Une autre expression serait «dès que cela peut être fait».

M. Wappel: Ou encore «sans tarder».

M. Rempel: Oui. «Sans tarder» serait un bon équivalent.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Donc, cela pourrait être dix ans plus tard, surtout dans certains cas, avec la vitesse avec laquelle on a répondu à nos lettres, ce n'est pas impensable que cela puisse être dix ans plus tard, «as soon as possible».

[Traduction]

M. Rempel: Je ne crois pas que cela serait considéré comme étant «dans les plus brefs délais».

M. Peric: Que diriez-vous du terme «immédiatement»?

Le coprésident (M. Lebel): Cela reviendrait alors à «le plus tard possible».

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Donc, on peut passer à l'article 10(3). J'aurais une question à poser à, M. Rempel. Si vous prenez l'article 10(3), on pourrait avoir publié le projet de règlement dans la *Gazette officielle* du Canada et, après l'enregistrement, on pourrait le publier selon un autre moyen, une publication électronique, par exemple, Internet, mais pas nécessairement au même endroit que le projet de règlement, c'est-à-dire on peut le publier dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* puis, après modification, le plus tôt possible. Espérons que ce ne sera pas dix ans. On pourrait publier la modification sur journal électronique; c'est ce que vous suggérez. N'y aurait-il pas lieu que ce soit l'un ou l'autre, mais que l'avant-projet de règlement et ses modifications ultérieures soient publiés dans le même moyen de publication pour éviter aux chercheurs ou aux avocats aussitôt qu'ils trouvent un filon afin qu'ils puissent s'attendre raisonnablement à trouver la suite par le même moyen de publicité ou de publication? Vous ne croyez pas qu'on risque de pénaliser des gens avec cette disposition 10(3)?

[Traduction]

M. Rempel: Je puis comprendre que la publication au même endroit de tous les règlements ait une certaine utilité. Toutefois, le paragraphe 10(3) prévoit qu'au moins un avis est donné de l'endroit où est publié le règlement. Il faut que cet avis paraisse dans la *Gazette du Canada*. En dépit du paragraphe 10(3), la *Gazette du Canada* continuerait au moins de faire état officiellement de chaque règlement. Même les règlements publiés ailleurs en vertu de ce paragraphe seraient mentionnés dans la

the *Canada Gazette* which would direct people as to where they could find the full text of the regulation.

It also remains possible in all cases to obtain a copy of the regulation either from the regulatory authority or from the Clerk of the Privy Council. That is another place for someone to go after they have found the notice of the regulation in the *Canada Gazette*.

I can see the reason why you ask the question. Subclause (3) does include some elements which help to maintain the value which you have mentioned.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): The provision reads: "published in another way that the Clerk considers will be effective...". Therefore, it is reasonable for me to think that the regulations could be published in a document other than the *Canada Gazette*, otherwise the legislator would have stipulated: "published in the *Canada Gazette*." When we talk about the method of publication, we are talking about the format, not about the colour of the ink. In any event, that is my understanding of this.

[English]

Senator Anderson: Has the present system whereby regulations are published in the *Canada Gazette* not worked? Why do you wish to publish them in different bulletins or in different ways?

Mr. Rempel: It is anticipated that only a relatively small number of regulations would end up being published elsewhere because of subclause (3). Certainly, it is anticipated that the *Gazette* would continue to be the primary method for the publication of regulations. Publication in the *Gazette* is quite expensive. If memory serves me correctly, I once saw a figure quoted at something in the order of \$250 per page, which can certainly add up.

There are some regulations for which one can identify the people who are likely to be affected by it with a certain degree of precision. One can identify other forms of publication which are likely to reach those persons. Some efficiencies can be achieved if those sorts of regulations can be published other than in the *Gazette*.

Mr. Wappel: What do the words "the substance" mean?

Mr. Rempel: The intention there is to require something which is between a printing of the notice of the full text of the regulation and simply notice of the title of the regulation. What must be communicated is "the substance" of the regulation. Perhaps one could explain it as a summary of the regulation.

The word used in the Statutory Instruments Act is "purport." That is to say, the purport of the regulation. "Substance" was thought to be a plainer way of saying "purport."

Mr. Wappel: Has the phrase "the substance" been interpreted judicially?

Mr. Rempel: Not that I know of in this context. I am sure that the word "substance" has been interpreted judicially in some context.

Gazette du Canada, qui fournirait les coordonnées utiles pour retrouver le texte en clair du règlement.

Il demeure possible, aussi, de se procurer un exemplaire du règlement soit de l'instance de réglementation ou du greffier du Conseil privé. Voilà un autre endroit où s'adresser après avoir trouvé l'avis de règlement dans la *Gazette du Canada*.

Je comprends le sens de votre question. Le paragraphe (3) inclut effectivement des éléments qui aident à retrouver les textes.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Dans la version française, on dit: «publié selon tout autre mode qu'il estime indiqué...». Donc, je suis en droit de m'attendre que cela pourrait être autre chose que la *Gazette officielle*, sinon le législateur aurait écrit: «publié dans la *Gazette officielle*». Quand on parle de mode ici, on parle du véhicule, on ne parle pas de la couleur de l'encre. En tout cas, cela répond partiellement à ce que je m'imaginai.

[Traduction]

Le sénateur Anderson: Le mode actuel de publication dans la *Gazette du Canada* n'est-il pas pratique? Pourquoi souhaitez-vous pouvoir les publier dans différents bulletins ou par d'autres moyens?

M. Rempel: On prévoit que seul un nombre relativement restreint de règlements finirait par être publié ailleurs en vertu du paragraphe (3). Certes, on prévoit que la *Gazette du Canada* continuerait d'être le mode principal de publication des règlements. Publier dans la *Gazette du Canada* coûte très cher. Si ma mémoire est bonne, on a déjà avancé un coût de l'ordre de 250 \$ par page, ce qui peut vite atteindre des montants faramineux.

On peut parfois cerner avec pas mal d'exactitude le nombre de personnes qui seront probablement visées par un règlement. À ce moment-là, il est possible d'utiliser d'autres modes de publication susceptibles d'atteindre ce public. On peut réaliser des gains d'efficacité si ce genre de règlement peut être publié ailleurs que dans la *Gazette du Canada*.

M. Wappel: Qu'entend-on par «substance»?

M. Rempel: On veut exiger ici quelque chose qui se situe à mi-chemin entre la publication du texte complet du règlement et un simple avis de son titre. Il faut que le fond du règlement soit communiqué. Comme explication, on pourrait peut-être dire qu'il s'agit d'un résumé du règlement.

Dans la Loi sur les textes réglementaires, on parle de «purport», en anglais, c'est-à-dire de la teneur du règlement. On estimait que le mot «substance» était plus simple à comprendre que «purport».

M. Wappel: L'expression «substance» a-t-elle été interprétée par un tribunal?

M. Rempel: Pas que je sache, du moins dans ce contexte-ci. Je suis sûr qu'un tribunal s'est déjà prononcé au sujet du sens du mot «substance», dans un autre contexte.

Mr. Wappel: How do we know what it means? You are using a new phrase, a phrase which is not used in the Statutory Instruments Act and a phrase which has not been judicially interpreted. Why are you doing that?

Mr. Rempel: I think that the word "substance" is relatively clear.

Mr. Wappel: It refers to the "purport," which is the word currently being used. Why not use it?

Senator Cogger: Has "purport" been interpreted judicially?

Mr. Rempel: I do not know.

Mr. Wappel: My concern is this: Why change the wording when there is no reason to change the wording?

Mr. Rempel: It is part of an attempt to have this bill use somewhat plainer language than was used in the Statutory Instruments Act.

Mr. Wappel: Who will decide what "the substance" is, the clerk?

Mr. Rempel: Initially, it would be a matter for the clerk to determine. Of course, whether this proposed section is complied with would, ultimately, be a matter which could be tested in a court.

Mr. Wappel: It would then be decided judicially what the substance is at that point. Is that correct?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: In your view, would the phrase "the substance" have the same meaning in clause 11b)?

Mr. Rempel: Yes, it is intended to have the same meaning.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I wanted to draw your attention to a particular point. Perhaps Senator Cogger, who is perfectly bilingual, could answer my question if Mr. Rempel cannot. In my opinion, the English version of the regulation refers to "substance." As Mr. Rempel said, this would be a brief summary. The French version, on the other hand, refers to "contenu," which is not a summary.

Senator Cogger: It refers to the "teneur" of the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Yes, the word "teneur" refers to the content *in extenso*. Do you see a discrepancy between the French and English versions of clause 10(3)? Senator Cogger?

Senator Cogger: I do not see any discrepancy. I was looking for the word used in the French version. Perhaps Mr. Wappel knows what it is.

[English]

What is the French word that is used for "purport?"

Mr. Rempel: Unfortunately, my expertise in the French language is very poor. However, I would be willing to speak to the drafters of the bill about that point and relay that concern back to them.

M. Wappel: Comment pouvons-nous savoir ce qu'il signifie? Vous utilisez une nouvelle expression, une expression qui ne figure pas dans la Loi sur les textes réglementaires et qui n'a pas fait l'objet d'une interprétation par un tribunal. Pourquoi le faites-vous?

M. Rempel: Je crois que le mot «substance» est relativement clair.

M. Wappel: Il fait allusion au «purport», qui est le mot actuellement utilisé. Pourquoi ne pas utiliser le même?

Le sénateur Cogger: Le mot «purport» a-t-il, lui, fait l'objet d'une interprétation par un tribunal?

M. Rempel: Je l'ignore.

M. Wappel: J'aimerais savoir pourquoi on change le libellé quand il n'y a pas de raison valable de le faire?

M. Rempel: Cela fait partie de notre tentative en vue de simplifier le libellé utilisé dans la Loi sur les textes réglementaires.

M. Wappel: Qui décidera du sens à donner à l'expression «the substance»? Le greffier?

M. Rempel: Au départ, ce serait au greffier d'en juger. Bien sûr, en bout de ligne, son interprétation pourrait être contestée devant un tribunal.

M. Wappel: C'est donc à ce stade-là que l'on déciderait du sens légal de l'expression. Est-ce exact?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Selon vous, l'expression «the substance» aurait-elle le même sens au paragraphe 11b)?

M. Rempel: Oui, il est censé avoir le même sens.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Je voulais porter à votre attention, puis le sénateur Cogger qui est parfaitement bilingue pourrait peut-être me répondre si monsieur Rempel ne le peut pas. À mon sens, la version anglaise parle de «substance» du règlement, donc son essence même. C'est un bref résumé, comme dit monsieur Rempel. Tandis que la version française fait état du contenu: le contenu ce n'est pas un résumé là, c'est *in extenso*.

Le sénateur Cogger: La teneur.

Le coprésident (M. Lebel): Oui, la teneur c'est le contenu *in extenso*. Voyez-vous une distorsion entre les versions françaises et anglaises dans ce texte de l'article 10(3)? Vous, sénateur Cogger?

Le sénateur Cogger: Je n'en vois pas. Je cherchais le mot français utilisé. Peut-être que M. Wappel le sait.

[Traduction]

Quel est l'équivalent du mot «purport» en français?

M. Rempel: Malheureusement, je m'y connais très peu en français. Cependant, j'en discuterai volontiers avec ceux qui ont rédigé le projet de loi et je leur ferai part de votre préoccupation.

[Translation]

Mr. Bernier: Senator Cogger, in the current Statutory Instruments Act, the word “teneur” appears in the French version.

[English]

Mr. Wappel: Mr. Chairman, on that point, my expertise in the French language is also not great. However, it says “la teneur aux intéressés.” If I were to interpret that literally — and, perhaps that is incorrect — it would mean, “the substance to those interested.”

The English version does not state to those who might have an interest but, rather, “to those who are affected.”

Senator Cogger: No, it states “likely to be affected.”

Mr. Wappel: There is a major difference between those who are likely to be interested and those who are “likely to be affected.” I am wondering if the word “intéressés” covers the concept of those who are likely to be affected.

Senator Cogger: In French, you would have to say “visée.” You do not have an interest, but you are affected by the regulation because it is aimed at you.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Clearly, the scope of the French and English versions is somewhat different. Would you care to add something further, Mr. Regan?

[English]

Mr. Regan: In either case, it seems the sense of it is a bit different. “Visée” is not exactly the same as “affected,” either. Either way, you have a slightly different meaning. There is no happy answer which is clear.

The Joint Chairman (Senator Lewis): It will be decided in the courts.

Mr. Wappel: The Clerk will direct that the regulation be published in another way, which will be effective in bringing the substance of the regulation to the attention of those potentially affected by it. Will the regulation still be published in its entirety?

Mr. Rempel: Yes. The regulation would still have to be published in its entirety.

Mr. Wappel: I do not understand. If the regulation must be published in its entirety, why are we concerned about the substance?

Mr. Rempel, perhaps you can walk us through this. Let us assume that there is some regulation which affects the bar association of the province of Quebec. The Clerk of the Privy Council says, “Rather than cluttering up the *Canada Gazette*, we will put this regulation in the “Quebec Bar Review.” We will then say in the *Canada Gazette*, “If you want to see this regulation, look in volume 16, issue 2 of the “Quebec Bar Review.” Therein, you will find the entire regulation.”

If you find the entire regulation there, who cares about its substance?

[Français]

M. Bernier: Dans loi actuelle, sénateur Cogger, on utilise le mot «teneur» dans la version française de la Loi sur les textes réglementaires.

[Traduction]

M. Wappel: Monsieur le président, à cet égard, ma connaissance du français n'est guère meilleure. Toutefois, le projet de loi dit bien «la teneur aux intéressés». Si l'on en fait une traduction littérale — elle est peut-être inexacte —, on obtiendrait: «the substance to those interested».

Dans la version anglaise, le projet de loi ne dit pas que cela doit être communiqué aux intéressés, mais plutôt à ceux qui sont touchés.

Le sénateur Cogger: Non, il précise à ceux qui sont susceptibles d'être visés.

M. Wappel: Il y a toute une différence entre ceux qui sont susceptibles d'être intéressés et ceux qui sont susceptibles d'être visés. Je me demande si le mot «intéressés» inclut ceux qui sont susceptibles d'être visés.

Le sénateur Cogger: En français, on aurait dit les personnes «visées». Même si la question ne vous intéresse pas, vous pouvez être visé par la réglementation parce qu'elle s'applique à vous.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Il y a nettement une distorsion de portée entre les deux versions française et anglaise. Monsieur Regan, vous voulez prendre la parole?

[Traduction]

M. Regan: Dans un cas comme dans l'autre, il semble que le sens soit un peu différent. «Visée» n'a pas exactement le même sens que «affected», non plus. Dans un cas comme dans l'autre, le sens est légèrement différent. Il n'y a pas d'équivalent parfait.

Le coprésident (sénateur Lewis): Les tribunaux trancheront.

M. Wappel: Le greffier ordonnera que le règlement soit publié selon un autre mode efficace pour attirer l'attention de ceux qui pourraient être visés par la teneur du règlement. Le règlement continuera-t-il d'être publié en clair?

M. Rempel: Oui. Il faudra quand même publier tout le texte du règlement.

M. Wappel: Je ne comprends pas. S'il faut que le règlement soit publié au complet, pourquoi nous inquiétons-nous de la teneur?

Monsieur Rempel, vous pouvez peut-être nous l'expliquer point par point. Supposons un règlement qui vise l'Association du Barreau du Québec. Le greffier du Conseil privé dit: «Plutôt que d'encombrer inutilement la *Gazette du Canada*, nous publierons le règlement dans le bulletin du Barreau. Puis, nous annoncerons dans la *Gazette du Canada* que le texte du règlement se trouve dans le numéro 2, volume 16, du bulletin du Barreau du Québec. C'est là que se trouve le texte du règlement.»

Si le texte complet du règlement s'y trouve, pourquoi s'inquiéter de sa teneur?

Mr. Rempel: You need to start at the beginning of the subclause, which says:

(1) The Clerk of the Privy Council may direct that, as soon as possible after a regulation is registered, it be published...

That means "the regulation be published." That would mean the entire regulation. That would be the basis upon which I would say that it is the whole regulation which must be published under this section.

That clause then states, "in another way." Here we are speaking about the place in which it is published, for example, the *Quebec Bar Review*. The clause then states:

... that the Clerk considers will be effective in bringing the substance of the regulation to the notice of persons likely to be affected by it,...

The reference to "the substance" there is not a reference to what needs to be published but is a reference to the test that needs to be applied. That is to say, the people likely to be affected. The clerk needs to consider that this will be effective in bringing the substance of it to their attention.

Mr. Wappel: But if that is correct, why do we need that phrase there? Why does it not say that "it will be published in another way that the Clerk considers will be effective in bringing the regulation to the notice of persons likely to be affected by it"? Why must we get involved in this concept of "the substance" if the entire regulation will be published in another place?

Mr. Rempel: To be entirely honest, I think that you may be onto something here. In a sense, there is a distinction between publishing the whole regulation and ensuring that the regulation comes to the attention of people. You could publish the whole regulation, for example, in the *Quebec Bar Review*, but you would still have to answer the questions: "How many people read the *Quebec Bar Review*? Is this really an effective way of bringing things to their attention? Will it bring the substance of the matter to their attention? That is to say, will they do more than simply read the table of contents to see that there is a title there?"

Mr. Wappel: Who cares? It is neither the legislators' nor the clerk's problem to force people to read things.

Mr. Rempel: One must make an assessment of how effective this other mode of publication will be. The way that proposed section is worded, part of that assessment is: Will people get notice of the substance of it?

In answer to your question today, you may well have a point.

Mr. Wappel: I will leave it at that, then.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Are there any further comments regarding clause 10(3)?

M. Rempel: Il faut retourner au début du paragraphe, qui dit:

(1) Le greffier peut ordonner qu'un règlement soit, dans les plus brefs délais après son enregistrement, publié [...]

Donc, le règlement doit être publié, ce qui veut dire le règlement au complet. C'est ce petit bout de phrase qui me porte à croire que le règlement au complet doit être publié en vertu de cet article.

On ajoute ensuite: «selon tout autre mode». Là, il est question de l'endroit où vous avez publié le règlement, par exemple dans le bulletin du Barreau du Québec. On continue:

[...] qu'il estime indiqué pour en communiquer la teneur aux intéressés.

L'allusion à la «teneur» dans cette disposition ne désigne pas ce qu'il faut publier, mais plutôt le critère à respecter, soit les personnes susceptibles d'être visées. Il faut que le greffier se demande si le moyen est efficace pour attirer l'attention de ces personnes sur la teneur du règlement.

M. Wappel: Si vous avez raison, cependant, pourquoi faut-il que ce bout de phrase figure dans la disposition? Pourquoi ne dit-on pas simplement «publié selon tout autre mode qu'il estime indiqué pour attirer l'attention des personnes susceptibles d'être visées par ce règlement»? Pourquoi faut-il s'empêtrer du principe de la «teneur», si le règlement au complet doit être publié dans un autre endroit?

M. Rempel: Pour être tout à fait honnête avec vous, vous faites peut-être valoir là un bon point. En un certain sens, il y a une différence entre publier tout le règlement et voir à ce que des personnes soient informées de son existence. Ainsi, vous pourriez publier tout le règlement dans le bulletin du Barreau québécois, mais il faudrait quand même se poser certaines questions: «Combien de gens lisent le bulletin? Représente-t-il vraiment un moyen efficace pour attirer leur attention? Prendront-ils conscience ainsi de la teneur du règlement, c'est-à-dire qu'ils ne se contenteront pas simplement de lire la table des matières pour voir s'il y a un titre qui les intéresse?»

M. Wappel: Peu importe! Ce n'est ni au législateur, ni au greffier d'obliger les gens à lire certains textes.

M. Rempel: Il faut évaluer à quel point l'autre mode de publication sera efficace. La façon dont est libellé l'article projeté, il faudra en partie décider si ces personnes seront avisées de la teneur du règlement.

En réponse à votre question, je dis que vous faites peut-être valoir là un point très valable.

M. Wappel: Je n'ai donc plus rien à dire.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Est-ce que d'autres personnes veulent intervenir sur l'article 10(3)?

[English]

Mr. Bernier: If Mr. Rempel is correct — and I can see where he is going with the question concerning where you publish — I would then ask whether or not it would be sufficient for that clause to refer to “regulation published in another way that the Clerk considers would be effective in bringing the regulation to the notice of persons likely to be affected by it.”

Mr. Wappel: That is what I said.

Mr. Bernier: Surely that covers this notion that the other place of publication may be a publication that is so obscure, no one will be made aware of the regulation.

Mr. Rempel: We wanted to ensure that the notice that people receive is not just notice of the regulation. When you say “the regulation,” there can be some ambiguity in the sense: Does that mean the notice of the whole text of the regulation or notice of the regulation in the sense that there was a regulation made called the regulation governing the Quebec Bar Association?

In this context, and in other contexts, we wanted to ensure that we come down somewhere between those two. That is, it must be a notice which does not necessarily cover the whole regulation. But here we do have the qualifier that the whole regulation is to be published. You may have a point.

Mr. Wappel: Mr. Rempel, you have sort of indicated the problem. I interpreted that subclause to be permitting something other than the publication of the whole regulation and that the clerk would somehow prepare some sort of executive summary, or something like that, which would then be considered the substance of the regulation. In other words, it is that summary which is published. That is how I read that subclause.

I have a concern with that. If it is to be read as you stated — that is, the entire regulation is to be published — there is no need to discuss the substance because the entire regulation is done. It is then up to the clerk, as counsel has said, to determine whether the place that it is published is sufficiently broad to bring the regulation to the attention of those that it is likely to affect.

We have established that there is some possible ambiguity there and we should clear that up. Would you not agree with that?

Mr. Rempel: The reference near the beginning that “it be published” is quite clear that it is the regulation which must be published, but I certainly do take your point.

The Joint Chairman (Senator Lewis): You said earlier that you felt that the number of regulations which may come under this provision would be a small number.

Mr. Rempel: The point I was trying to make is that the bulk of regulations will still be made under the *Canada Gazette* in the ordinary course. The intention of this section is not to fundamentally change the status of the *Canada Gazette*. As to exactly how many, it is difficult to say in advance whether it will be few or some. It certainly will not be most.

[Traduction]

M. Bernier: Si M. Rempel a raison — et je sais vers quoi il se dirige avec cette question concernant l'endroit de publication —, je me demanderais alors s'il n'est pas suffisant de dire: «que le règlement soit publié selon tout autre mode qu'il estime indiqué pour attirer l'attention des personnes susceptibles d'être visées».

M. Wappel: C'est ce que j'ai dit.

M. Bernier: Cela empêchera certes que le texte paraisse dans une publication si obscure que nul n'en prendrait note.

M. Rempel: Nous voulions faire en sorte que l'avis donné ne soit pas simplement un avis de prise de règlement. Quand vous dites «le règlement», il peut y avoir une certaine ambiguïté: cela signifie-t-il un avis faisant état de tout le texte du règlement ou un avis de règlement, c'est-à-dire qu'un règlement a été pris sous tel titre et qu'il concerne le Barreau du Québec?

Dans ce contexte, et dans d'autres aussi, nous voulions faire en sorte d'avoir un compromis entre les deux, c'est-à-dire qu'il faut qu'il y ait un avis qui ne fait pas forcément état de tout le règlement. Cependant, dans ce cas-ci, il est bien précisé que tout le règlement doit être publié. Vous avez peut-être raison.

M. Wappel: Monsieur Rempel, vous avez en quelque sorte souligné le problème. J'ai interprété ce paragraphe comme permettant la publication d'autre chose que tout le texte du règlement, soit que le greffier pourrait d'une quelconque façon rédiger une espèce de résumé qui serait alors réputé décrire la teneur du règlement. En d'autres mots, c'est le résumé qui est publié. C'est ainsi que j'interprète cette disposition.

Cela me préoccupe. S'il faut que tout le texte du règlement soit publié, il n'est plus nécessaire de parler de la teneur. Il appartient alors au greffier, comme l'a dit le conseiller, de décider si l'endroit où il est publié a un public suffisamment général pour attirer l'attention de ceux qu'il est susceptible de viser.

Nous avons établi que la disposition pourrait être ambiguë et qu'il faudrait la préciser. Êtes-vous d'accord?

M. Rempel: La mention «soit publié», vers le début, est très claire. C'est le règlement qu'il faut publier. Toutefois, je reconnais que vous faites valoir un bon point.

Le coprésident (sénateur Lewis): Vous avez dit plus tôt qu'à votre avis, le nombre de règlements qui pourraient être publiés en vertu de cette disposition serait faible.

M. Rempel: J'essayais de faire valoir que la plupart des règlements continueront d'être pris de la manière habituelle, c'est-à-dire qu'ils seront publiés dans la *Gazette du Canada*. L'article ne se voulait pas un moyen d'éviter la publication de tous les règlements dans la *Gazette du Canada*. Quant au nombre exact des règlements en jeu, il est difficile de dire à l'avance s'il y en aura quelques-uns ou plus. De toute évidence, ce ne sera pas la plupart des règlements.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We know how things work. Once it becomes known and in practice, it will be very useful to have this proposed section. We may find that the bureaucracy may avail itself of it more often as time goes on.

Mr. Rempel: The appropriate conditions for using this subclause contemplate that the regulation is something which will affect an identifiable, limited number of people who can be reached through publication and other means.

Perhaps most regulations are of general interest to the entire public or affect a group of people who cannot be identified in that way in advance. There are natural limits on the regulations with which this subclause could be used.

The Joint Chairman (Senator Lewis): And that would be in someone's discretion?

Mr. Rempel: Yes.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That is what I was wondering about.

Mr. Bernier: I wish to make an observation concerning Mr. Rempel's last statement. This is something that occurs throughout the government's briefing notes and is likely to come up again.

One should be careful not to equate the number of people affected by regulation with the number of people who are interested in that regulation, which may be much broader. Our famous example, the Kemano order, affected only Alcan, if one wants to put it that way. It is clear to anyone with half a political bone in their body that that regulation was of interest to a large segment of the Canadian population and a number of lobby groups.

Who the fisheries department considers to be the people affected by a regulation and the number of people interested in that regulation are quite often not the same thing.

I am warning here against equating those two things — that is, feeling that because the regulation only affects three people, it is okay and we can shove it away somewhere. Quite often it is those regulations which are of interest to MPs, or at least to people other than the three people who have the benefit of the regulation.

Mr. Rempel: That is part of the reason why even where this section is used, the notice of the regulation and where it is published does need to be published in the *Canada Gazette*.

Mr. Bernier: My comment is more general than that.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We will go on to subclause 10(4).

Mr. Bernier: The provision is unchanged from the SIA. It provides that a regulation is not invalid simply because "it was not published in accordance with this section," just in case publication is not directory.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That is the same as in the SIA?

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous connaissons les rouages du système. Une fois que l'on saura qu'il est possible de le faire et que l'on s'y habituera, l'article projeté deviendra très utile. Nous constaterons peut-être que les bureaucrates s'en servent de plus en plus, avec le temps.

M. Rempel: Pour recourir à ce paragraphe, il faudra que le règlement vise un nombre limité et identifiable de personnes qui peuvent être informées par publication et par d'autres moyens.

Peut-être que la plupart des règlements sont d'intérêt général pour le grand public ou intéressent un groupe de personnes qui ne peut pas être déterminé de cette façon à l'avance. Les règlements pour lesquels ce paragraphe pourrait être invoqué sont naturellement limités.

Le coprésident (sénateur Lewis): Et cela relèverait de la discrétion de quelqu'un d'autre?

M. Rempel: Oui.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est ce que je me demandais.

M. Bernier: J'aimerais faire une observation concernant la dernière déclaration de M. Rempel. C'est un aspect qui revient dans les notes d'information du gouvernement et qui est susceptible de revenir sur le tapis.

Il faut prendre garde de confondre ceux qui sont touchés par un règlement et ceux qui s'intéressent à ce règlement, car dans ce dernier cas, leur nombre peut être beaucoup plus grand. Un exemple célèbre, le décret Kemano, ne touchait que l'Alcan, si je puis m'exprimer ainsi. Il est clair pour quiconque connaît un tant soit peu la politique que ce règlement intéressait une grande partie de la population canadienne et un certain nombre de groupes de pression.

Souvent, ceux que le ministère des Pêches considère visés par un règlement et ceux qui s'intéressent au règlement ne sont pas les mêmes.

Je tiens donc à faire une mise en garde ici: il ne faut pas confondre ces deux aspects... c'est-à-dire croire que parce que le règlement ne touche que trois personnes, c'est très bien et nous pouvons le mettre de côté. Très souvent, ce sont ces règlements qui intéressent les députés ou du moins des personnes autres que les trois personnes en question.

M. Rempel: C'est en partie pourquoi, même lorsque cet article est utilisé, il n'est pas nécessaire de publier dans la *Gazette du Canada* l'avis du règlement et l'endroit où il est publié.

M. Bernier: Mon commentaire est plus général que cela.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous passerons au paragraphe 10(4).

M. Bernier: Cette disposition demeure la même que celle prévue par la Loi sur les textes réglementaires. Elle prévoit que le fait qu'un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il «n'a pas été publié conformément au présent article», simplement au cas où la publication n'est pas impérative.

Le coprésident (sénateur Lewis): Elle est la même que dans la Loi sur les textes réglementaires?

Mr. Bernier: Yes.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Can we move on to clause 11?

Mr. Bernier: Clause 11 is a defence against conviction for breach of an unpublished regulation. Perhaps I can ask Mr. Rempel if he could confirm that part of what is referred to as a simplification of the defence found in the current statute is that henceforth it would be possible to secure a conviction for breach of an unpublished regulation that was subject to publication and was not published in accordance with the legislation, as opposed to the current provision which requires that there be a lawful exemption from publication as well as notice.

Mr. Rempel: I am not sure I followed the question. Could you ask it again? I apologize.

Mr. Bernier: If we go back to the first condition in subsection 11(2) of the current act, it provides that no person shall be convicted unless the regulation was exempted from the application of subsection (1) pursuant to paragraph 20(c). In other words, an essential condition of obtaining a conviction in that case is that there be a lawful exemption from publication. You must then also meet the condition in (b), namely, that it is proved that at the date of the alleged contravention, reasonable steps were taken, and so on.

That is gone from Bill C-25, so that now, even where a regulation-making authority illegally fails to publish its regulation, it can still obtain a conviction, provided it can show steps were taken to bring the regulation to the attention of those affected.

Mr. Rempel: Yes. That is also the way I would read the clause.

Mr. Bernier: What naturally follows is why this would be done. This would, in a sense, provide encouragement to ignore the publication requirement. Was not the requirement in 11(2)(a) of the current act a rather efficient incentive to a regulation maker to ensure his regulations were published? Otherwise, he could not secure a conviction.

Mr. Rempel: Under the new clause 11, in order to secure a conviction for an unpublished regulation, you would have to prove one of two things. The first would be that the person had actual notice of the regulation. Stopping there, if someone has actual notice of the regulation, then whether it had been published in another form has less importance because the person knew what the regulation was. The second thing would be that reasonable steps had been taken to bring its substance to the notice of persons likely to be affected by it. That can cover situations where it is important to make the regulation effective immediately, for instance, if it is an emergency situation and there are particular people against whom you want to be sure that the regulation is enforceable. You can take reasonable steps to bring it to their attention even though publication has not occurred yet.

M. Bernier: Oui.

Le coprésident (sénateur Lewis): Pouvons-nous passer à l'article 11 du projet de loi?

M. Bernier: L'article 11 fournit un moyen de défense à l'encontre d'une condamnation pour contravention d'un règlement non publié. Je pourrais peut-être demander à M. Rempel s'il peut confirmer qu'un aspect de ce qu'on appelle une simplification du moyen de défense prévu par la loi actuelle, c'est que désormais il serait possible d'obtenir une condamnation pour violation d'un règlement non publié qui devait l'être et ne l'a pas été conformément à la loi, par opposition à la disposition actuelle qui exige que le règlement soit soustrait à la publication conformément à la loi et que les intéressés soient informés.

M. Rempel: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question. Pourriez-vous la répéter? Je m'excuse.

M. Bernier: Si nous retournons à la première condition énoncée au paragraphe 11(2) de la loi actuelle, elle prévoit que personne ne peut être condamné à moins que le règlement soit soustrait de l'application du paragraphe 1, conformément à l'alinéa 20c). Autrement dit, une condition essentielle pour obtenir une condamnation dans ce cas, c'est que le règlement soit soustrait à l'obligation, conforme à la loi, d'être publié. Il faut ensuite satisfaire à la condition prévue à l'alinéa b), à savoir qu'il est prouvé qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables ont été prises et ainsi de suite.

Ces dispositions ont été supprimées du projet de loi C-25. Donc désormais, même lorsqu'une instance réglementaire agit illégalement et ne publie pas son règlement, elle peut quand même prendre des sanctions, pourvu qu'elle puisse prouver qu'elle a pris des mesures pour porter le règlement à l'attention des parties intéressées.

M. Rempel: Oui. C'est également mon interprétation de cet article.

M. Bernier: On est naturellement porté à se demander pourquoi on agirait ainsi. Cela en un sens encouragerait à ne pas tenir compte de l'obligation de publier. L'exigence prévue à l'alinéa 11(2)a) de la loi actuelle n'encourage-t-elle pas l'instance réglementaire à s'assurer que son règlement est publié? Autrement, elle ne pourrait pas obtenir de condamnation.

M. Rempel: En vertu du nouvel article 11, pour prendre des sanctions en cas de non-respect d'un règlement non publié, il faut prouver l'une ou l'autre de deux choses. La première, c'est que le contrevenant avait connaissance de sa teneur. Donc, si quelqu'un a effectivement connaissance de la teneur du règlement, sa publication sous une autre forme prend moins d'importance parce que la personne avait été mise au courant. L'autre chose, c'est que des mesures raisonnables ont été prises pour les intéressés en soient informés. Cela peut s'appliquer à des situations où il est important que le règlement entre en vigueur immédiatement, par exemple, en cas d'urgence et pour pouvoir faire respecter ce règlement par certaines catégories de personnes. Vous pouvez prendre des mesures raisonnables pour les en informer même si le règlement n'a pas encore été publié.

I see the scenario you are painting. I am trying to suggest that there are other scenarios in which it is important to have the regulation enforceable because you took reasonable steps that do not contemplate the kind of scheme that you hypothesize.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Here, again, I notice that it refers to actual notice of the substance of the regulation. In other words, steps have been taken to bring its substance to the notice of persons — that is, not the actual regulations but the substance of them.

Mr. Rempel: Yes. We do not want to require that the person be handed a physical copy of the regulation, but that the substance of the regulation be made known to the person. That puts them on notice to inquire further, just as the fact that something is published in the *Canada Gazette*, and that there is an index and a table of contents, puts them on notice to read the regulation.

Senator Cogger: I want to point out not a problem with the substance of the subclause but the variation in the translation language, which was pointed out earlier.

I would have to agree with Mr. Bernier that one must be careful. I should like to bring to the witnesses' attention that the English words "persons likely to be affected" and the French words "les intéressés," or interested parties, can refer to and probably are two very different bodies of people.

People may not be affected inasmuch as they cannot be sued under the regulation, they are not forced to comply with it, or whatever. However, it does not mean that they do not have an interest in the legislation.

Mr. Bernier's point is very important. I think "persons likely to be affected" is a very narrow definition. In French, it is very broad. Perhaps the witness could find out for us which clientele your department wishes to designate: the narrow one, as in English; or the broad one, as in French.

Mr. Rempel: As I explained before, my proficiency in French is, unfortunately, not very good. However, I will be quite happy to discuss that point.

Senator Cogger: I think it will be important that you draw the attention of other people in the department to this.

Mr. Wappel: I am having a little bit of difficulty with paragraph (a). If I have in front of me section 11(2) of the Statutory Instruments Act, I cannot read anywhere there where it speaks about actual notice. Can you point that out to me in the SIA now?

Mr. Rempel: No, I do not believe it is there. It simply speaks about reasonable steps.

Mr. Wappel: Paragraph (b) is included there now, but paragraph (a) is not there now, it is being added?

Mr. Rempel: That is right.

Je vois où vous voulez en venir. J'essaye de laisser entendre qu'il existe d'autres situations où il est important de pouvoir faire respecter du règlement parce que vous avez pris des mesures raisonnables qui ne tiennent pas compte du genre de situation que vous envisagez.

Le coprésident (sénateur Lewis): Ici encore, je constate que l'on parle d'avoir connaissance de la teneur du règlement. Autrement dit, des mesures ont été prises pour que sa teneur soit communiquée aux intéressés... c'est-à-dire non pas le règlement en tant que tel, mais sa teneur.

M. Rempel: Oui. Nous ne voulons pas exiger que l'on remette à la personne un exemplaire du règlement mais qu'on lui en communique la teneur. Cela lui indique qu'elle doit se renseigner davantage tout comme la publication d'un texte dans la *Gazette du Canada* et l'existence d'un index et d'une table des matières lui indiquent de lire le règlement.

Le sénateur Cogger: Je tiens à souligner non pas un problème avec le fonds de l'alinéa mais une variante dans la traduction qui a été signalée plus tôt.

Je conviens avec M. Bernier qu'il faut être prudent. J'aimerais faire remarquer aux témoins que la version anglaise «persons likely to be affected» et la version française «les intéressés», ou les parties intéressées, peuvent désigner, ce qui est probablement le cas, deux groupes très différents de gens.

Les gens ne sont peut-être pas autant touchés dans la mesure où ils ne peuvent pas être poursuivis en vertu du règlement, parce qu'ils ne sont pas obligés de s'y conformer ou quoi que ce soit. Cependant, cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas intéressés par la loi.

Le point soulevé par M. Bernier est très important. Je pense qu'en anglais l'expression «persons likely to be affected» est une définition très étroite. En français, elle est très large. Le témoin pourrait peut-être déterminer pour nous le groupe que son ministère souhaite désigner — c'est-à-dire un plus petit groupe, selon la version anglaise ou un groupe plus général, selon la version française.

M. Rempel: Comme je l'ai déjà expliqué, ma connaissance du français n'est malheureusement pas très bonne. Cependant, je serai très heureux de discuter de ce point.

Le sénateur Cogger: Je pense qu'il sera important d'attirer l'attention de vos collègues du ministère sur cette question.

M. Wappel: J'ai un peu de difficulté avec l'alinéa a). J'ai devant moi le paragraphe 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires mais je ne vois nulle part l'expression «actual notice» dans la version anglaise. Pouvez-vous m'indiquer où elle se trouve dans la Loi actuelle sur les textes réglementaires?

M. Rempel: Non, je ne crois pas que cette expression s'y trouve. On parle simplement des mesures raisonnables.

M. Wappel: L'alinéa b) s'y trouve maintenant mais l'alinéa a) n'y est pas. On est train de l'ajouter?

M. Rempel: C'est exact.

Mr. Wappel: It is being added to make it clear that if the Crown can prove there was actual notice, then the person should be subject to the offence.

Mr. Rempel: Yes. The intention is that if there was actual notice, then the question whether reasonable steps were taken is moot in a sense.

Mr. Wappel: Yes.

The old act only speaks about an offence, not penalties. Is that correct?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: This also extends the defences to penalties.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: You would see that as an extension of the defence.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: We then get back to substance. Who will decide what the substance is? The court?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Why are we doing that? You said that we do not want to have to give the person a copy of the regulation. Why not?

Mr. Rempel: Because in some circumstances, that might be difficult to do. All sorts of scenarios could be imagined, but it is thought to be enough if the substance of the regulations is brought to their attention. The word used in the present Statutory Instruments Act is "purport."

Mr. Wappel: I see the word "purport" there, but it is in the context of reasonable steps, not actual notice.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: I am troubled by the vagueness.

If a person had actual notice of the regulation, then there can be no argument in a court concerning what "the substance" is — that is, if he had the regulation, then he had the regulation. If he chose to ignore it or not to read it, then that is his decision. However, if we are to put someone in court to defend himself and the argument is to be based upon whether or not that person received the substance of the regulation, then we are putting at risk that person who is trying to defend himself against a charge that, somehow, he received "the substance."

Mr. Rempel: Let me give you an example in terms of actual notice where "substance" makes a difference rather than requiring the full text.

Let us suppose a fisheries regulation dealing with conservation has been newly enacted and has not yet been published. As well, let us suppose that an enforcement vessel sees another vessel doing something which is prohibited. Over the radio, they contact that ship and give them a précis of what has been prohibited by this particular regulation. The regulation itself might be quite long.

M. Wappel: On est en train de l'ajouter pour bien indiquer que si la Couronne peut prouver que le contrevenant avait connaissance, c'est-à-dire «actual notice» dans la version anglaise, de la teneur du règlement, alors la personne peut faire l'objet d'une sanction.

M. Rempel: Oui. L'intention, c'est que si le contrevenant en a eu connaissance, il n'y a plus vraiment lieu de savoir si des mesures raisonnables ont été prises.

M. Wappel: Oui.

L'ancienne version parle de violation et non de sanction. Est-ce exact?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Cette disposition élargit aussi la portée des moyens de défense aux sanctions.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Cela élargit donc le champ d'application de ce moyen de défense.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Nous revenons ensuite à la teneur. Qui décidera de la teneur? Le tribunal?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Pourquoi agissons-nous ainsi? Vous dites que nous ne voulons pas être obligés de remettre au contrevenant le texte du règlement. Pourquoi pas?

M. Rempel: Parce que dans certaines circonstances, cela risque d'être difficile. Toutes sortes de situations peuvent être envisagées mais on estime suffisant qu'il ait connaissance de sa teneur. Le mot utilisé dans la version anglaise de la Loi actuelle sur les textes réglementaires est «purport».

M. Wappel: Je le vois mais il est utilisé dans le contexte des mesures raisonnables et non de la connaissance.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Le manque de précision me dérange.

Si une personne a eu connaissance du règlement, il ne pourra y avoir d'argument au tribunal concernant sa teneur — c'est-à-dire que si elle avait le règlement, elle avait le règlement. Si elle a choisi de ne pas en prendre connaissance, c'est sa décision. Cependant, si nous poursuivons quelqu'un devant les tribunaux et que son moyen de défense doit être fondé sur le fait qu'il avait connaissance ou non de la teneur du règlement, nous lui faisons courir un risque puisqu'il doit essayer de se défendre contre une accusation selon laquelle il avait connaissance, d'une façon ou d'une autre, de «sa teneur».

M. Rempel: Laissez-moi vous donner un exemple qui illustre l'importance d'exiger d'avoir connaissance de la «teneur» plutôt que du texte proprement dit du règlement.

Supposons qu'un règlement sur les pêches qui traite de conservation vient d'être adopté et n'a pas encore été publié. Supposons également qu'un navire chargé d'assurer l'application de la loi voit un autre navire en train de commettre un acte interdit. Par radio, ils peuvent contacter ce navire et lui faire un résumé des actes interdits par le règlement en question. Le

It would not be reasonable to require them to read the whole regulation. However, if they can communicate the substance of the regulation, that gives them some notice from which they can guide their behaviour.

Mr. Wappel: Let me give you a touchy example: Firearms regulations. They are rather complicated in certain circumstances, for example, storage, what should or should not be registered, what is or is not restricted, and what is or is not prohibited. These are very complicated matters in some cases. There are severe criminal penalties for failing to do certain things in the prescribed manner.

It could be argued that there is plenty of notice in the newspaper that you must register your firearms. Basically, that is the substance of the regulation, namely, you must register those firearms. However, there are different ways of doing it, depending on the type of firearm. There are different times, different fees, and different places to go. From what I understand, if you are of a different race, it may be that you will have to do things in a different manner — that is, more slowly or not at all. If someone does not follow the regulations the way they were reported, it could be argued that the substance of the regulations have been brought to their attention. However, the fine print, which is what they are being charged with, may not have been brought to their attention. Would the person or the Crown then rely on the argument concerning whether reasonable steps were taken to bring that regulation to their attention?

Mr. Rempel: It is quite possible. One must put that in the context of what publication in the *Canada Gazette* does. If I read, for instance, that a certain kind of regulation has been published in the *Canada Gazette*, that may not immediately give me all the fine print, but if I am interested in the matter, I will find where it has been published in the *Canada Gazette* and see the fine print.

The position of the person in this case, where the substance is brought to their notice, is the same as when I find out that something has been published in the *Canada Gazette* — that is, I have enough information to know that something here might apply to me in a certain context and impose certain duties. Just as I would then go to read something in the *Canada Gazette*, I can then get a copy of the full text of the regulation and find out what the fine print says. The two positions are quite similar.

Mr. Wappel: I do not agree. If something is published, everyone is deemed to know the law. If it is published, we all know the law. Whether we choose to read it, whether we choose to know about it, or whether we even pick up a *Canada Gazette*, the law is there. We all know it because it has been published. This clause deals with unpublished regulations. These are regulations which no one would know about. The defence to a charge of having breached the regulations is, "No one brought it to my attention. I did not know." The Crown says, "You are a liar.

règlement même risque d'être assez long. Il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils lisent tout le règlement. Cependant, si on peut leur communiquer la teneur du règlement, ils pourront alors agir en conséquence.

M. Wappel: Laissez-moi vous donner un exemple assez délicat: le règlement sur les armes à feu. Il est assez compliqué dans certains cas, par exemple en ce qui concerne l'entreposage, les armes à enregistrer ou à ne pas enregistrer, les armes restreintes et les armes et dispositifs interdits. C'est dans certains cas très complexe. Des sanctions criminelles sévères sont prévues pour ceux qui ne respectent pas le règlement.

On pourrait soutenir qu'il y a amplement d'information dans les journaux sur l'obligation d'enregistrer les armes à feu. Fondamentalement, c'est en quoi consiste la teneur du règlement, à savoir qu'il faut enregistrer les armes à feu. Cependant, les modalités varient selon le type d'armes à feu. Il y a des délais différents, des tarifs différents et des endroits différents où se présenter. D'après ce que je crois comprendre, si vous êtes d'une race différente, vous pourriez fort bien avoir à faire les choses différemment — c'est-à-dire dans des délais moins serrés ou n'avoir à rien faire du tout. Si quelqu'un ne suit pas le règlement à la lettre, on pourrait soutenir que la teneur du règlement a été portée à son attention. Cependant, les subtilités du règlement, c'est-à-dire les dispositions en vertu desquelles on l'a condamné, n'ont peut-être pas été portées à son attention. Est-ce que la personne en question ou la Couronne se fierait alors à l'argument selon lequel des mesures raisonnables ont été prises pour que les intéressés en soient informés?

M. Rempel: C'est tout à fait possible. Il ne faut pas oublier à quoi sert la publication dans la *Gazette du Canada*. Si je lis, par exemple, qu'un certain type de règlement a été publié dans la *Gazette du Canada*, cela ne me donne peut-être pas immédiatement tous les détails, mais si la question m'intéresse, je peux essayer de trouver le règlement dans la *Gazette du Canada* et en lire les dispositions détaillées.

Dans un tel cas, une personne qui a eu connaissance de la teneur du règlement se trouve dans la même situation qu'une personne qui constate qu'un règlement a été publié dans la *Gazette du Canada* — c'est-à-dire qu'elle dispose de suffisamment d'information pour savoir qu'une disposition qui s'y trouve risque de s'appliquer à elle dans un certain contexte et de lui imposer certaines obligations. Tout comme on peut alors lire le règlement dans la *Gazette du Canada*, on peut alors obtenir un exemplaire du texte complet du règlement et prendre connaissance de ses dispositions détaillées. Les deux situations sont assez semblables.

M. Wappel: Je ne suis pas d'accord. Lorsqu'un texte est publié, tout le monde est censé connaître la loi. S'il est publié, nous connaissons tous la loi. Que nous décidions de la lire, d'en être informés ou même de consulter la *Gazette du Canada*, la loi existe. Nous sommes tous au courant de son existence parce qu'elle a été publiée. Cet article du projet de loi traite de règlements non publiés. Ce sont des règlements dont personne ne connaît l'existence. Le moyen de défense prévu contre une accusation de violation du règlement est: «Personne ne l'a porté à

You had actual notice because we found a copy of the regulation in your glove compartment.” That is easy enough to prove.

Let us suppose the Crown proves that the substance of the regulation was brought to their attention because a newspaper article from the Ontario Federation of Anglers and Hunters was on the seat of the car. It is then up to the defendant to say, “Well, no, I did not know what the substance meant. What is “the substance?” I did not look at it to find out if I have to put a trigger lock on the gun or if I have to put it inside a three-quarter inch steel cabinet.”

I am only focusing on firearms to give you an idea of my concern. This is a controversial area. I am concerned about the phrase “the substance.”

If the Crown had to prove that the person had actual notice of the regulation, that would be greater protection for the ordinary citizen against a charge by the Crown because the Crown would have to show that the person had the actual regulation.

Mr. Rempel: The point I was trying to make is that that would require more than we require in the context of the *Canada Gazette*. In the context of the *Canada Gazette*, we do not require that you actually bring it to people’s doorsteps. We merely require that you be given an opportunity to find out about it.

Mr. Wappel: But if it is published, they are deemed to know about it.

Mr. Rempel: That is the legal effect of what we do, but the policy rationale behind that is that we have given people an opportunity to find out about it. That is what we have also done when we give people notice of the substance of the regulation. We have given them an opportunity to find out about it in the same way as we give them an opportunity in the other context.

Mr. Wappel: When you say “give people notice of the substance of the regulation,” what does that mean?

Mr. Rempel: That they have notice.

Mr. Wappel: Where? Under what clause do they get notice of the substance of the regulation?

Mr. Rempel: That is something that might simply happen. No clause speaks about exactly how that is done. It could happen in a variety of ways.

Mr. Bernier: A phone call from a civil servant might do it.

Mr. Rempel: Yes. If one were to call someone to say, “This regulation has been passed. Here is what it says in a general way, and here is how it might affect you in a general way,” that could well bring the substance of the regulation to their attention. They would have a reasonable opportunity at that point to inquire further and get the details.

mon attention. Je n’étais pas au courant». La Couronne déclare: «Vous êtes un menteur. Vous en aviez connaissance parce que nous avons trouvé un exemplaire du règlement dans votre boîte à gants». Cela est assez facile à prouver.

Supposons que la Couronne prouve que le contrevenant avait connaissance de la teneur du règlement parce qu’un article de journal de la Ontario Federation of Anglers and Hunters se trouvait sur le siège de la voiture. Il appartient alors à l’accusé de dire: «Eh bien non, j’ignorais ce qu’on entendait par teneur. Qu’est-ce que la «teneur»? Je n’ai pas lu le règlement pour savoir si je dois mettre un verrou d’arme sur mon fusil ou si je dois le ranger dans un coffre en acier de trois quarts de pouce d’épais».

Je mets uniquement l’accent sur les armes à feu pour vous donner une idée de ce qui me préoccupe. C’est un domaine controversé. L’expression «la teneur» me préoccupe.

Si la Couronne devait prouver que le contrevenant avait eu connaissance du règlement, cela offrirait une meilleure protection aux simples citoyens contre une accusation par la Couronne parce que la Couronne devrait prouver que le contrevenant avait le texte du règlement.

M. Rempel: Ce que je voulais faire ressortir, c’est que cela représenterait une plus grande exigence que ce que nous exigeons dans le contexte de la *Gazette du Canada*. Dans le contexte de la *Gazette du Canada*, nous n’exigeons pas qu’on leur fournisse le texte du règlement. Nous exigeons simplement qu’on leur donne l’occasion d’en prendre connaissance.

M. Wappel: Mais si le règlement est publié, on considère qu’ils sont au courant de son existence.

M. Rempel: C’est la conséquence légale de notre travail, mais le principe qui sous-tend cette disposition, c’est que nous avons donné aux gens l’occasion de se renseigner sur ce règlement. C’est ce que nous avons fait lorsque nous les avons informés de la teneur du règlement. Nous leur avons donné l’occasion d’en avoir connaissance tout comme nous leur avons donné l’occasion dans l’autre contexte.

M. Wappel: Lorsque vous dites «informer les gens de la teneur du règlement», qu’est-ce que cela signifie?

M. Rempel: Qu’ils en ont connaissance.

M. Wappel: Où? En vertu de quel article ont-ils connaissance de la teneur du règlement?

M. Rempel: C’est une chose qui pourrait simplement arriver. Aucun article ne prévoit exactement comment cela doit se faire. Cela pourrait se produire de diverses façons.

M. Bernier: Un coup de téléphone d’un fonctionnaire pourrait suffire.

M. Rempel: Oui. Si quelqu’un appelait et disait, «Tel règlement a été adopté. Voici ce qu’il dit de manière générale, et voici l’impact qu’il pourrait avoir sur vous», les intéressés seraient alors informés de sa teneur. Ils auraient l’occasion à ce moment-là d’obtenir d’autres précisions.

The Joint Chairman (Senator Lewis): You will shift the onus from the Crown to the individual and make him find out what the regulations are?

Mr. Rempel: That is always the case. That is the case when you publish in the *Canada Gazette* as well. People must go to the *Canada Gazette*.

Mr. Wappel: There is a presumption that you know the law if it is published. There is nothing wrong with that. That is centuries old common law. Once a law is passed and published, everyone is deemed, as a breathing human being, to know that that is the law. Otherwise, everyone would say, "I did not know that the speed limit existed" or "I did not know what 'stop' meant." Once it is published, everyone is deemed to know it, whether or not they can read. It is different when it is not published.

My concern, Mr. Chairman, is exactly what you have just said so succinctly, namely, are we shifting the onus onto the accused to prove something?

Mr. Rempel: Not in a criminal proceeding. From a policy point of view, talking about accessibility to the law and that sort of thing, the onus is on the person to find the law. The government's obligation is to make it possible for people to do that. That is true whether you publish in the *Canada Gazette* or do something else.

This says nothing about the onus in a criminal proceeding. The onus there is the ordinary onus in a criminal proceeding. We certainly do not intend to shift the onus in the criminal proceeding.

Mr. Wappel: Would you agree with me that if the phrase read, "The person had actual notice of the regulation," it would be more difficult for the Crown to obtain a conviction?

Mr. Rempel: It would be more difficult to give them the notice. Where the notice had been given, it would not be any more difficult to obtain a conviction.

Mr. Wappel: Listen to me, Mr. Rempel. Assume the phrase read, "No person will be convicted unless the person had actual notice of the regulation." Remember, we are speaking about an unpublished regulation. If the Crown had to show that the person had actual notice of the regulation, would it be more difficult, in your opinion, to obtain a conviction than if the Crown merely had to show — and "merely" is a hint to you — that the person had actual notice of the substance of the regulation?

Mr. Rempel: I was trying to explain in my answer that you have changed the obligation there. In one scenario, the obligation is to give notice of the substance. In the other scenario, it is to give notice of the text of the regulation.

It is harder to give notice of the whole regulation than it is to give notice of the substance. Whichever requirement is in the law, the government will want to meet that requirement. It is not any harder to prove one or the other. If you have given notice of the

Le coprésident (sénateur Lewis): Ce n'est plus la Couronne qui informerait le citoyen, mais plutôt le citoyen lui-même qui devrait s'informer de la teneur d'un règlement?

M. Rempel: C'est toujours comme cela que ça se passe. C'est ce qui arrive aussi quand on publie un règlement dans la *Gazette du Canada*. Les gens doivent consulter la *Gazette*.

M. Wappel: On part du principe que vous connaissez la loi, si elle est publiée. Il n'y a rien de mal à cela. C'est une règle séculaire. On juge que, une fois qu'une loi est adoptée et publiée, tout le monde est censé la connaître. Autrement, tout le monde dirait: «Je ne savais pas que la vitesse était limitée» ou «Je ne savais pas ce que «arrêt» voulait dire». Une fois qu'une loi est publiée, tout le monde est censé la connaître, qu'on se donne ou non la peine de la lire. La situation est différente lorsque la loi n'est pas publiée.

Je me demande, monsieur le président, comme vous venez si bien de le décrire, si nous ne transposons pas, en fait, le fardeau de la preuve à l'accusé?

M. Rempel: Pas dans une poursuite au criminel. Pour ce qui est de l'accès à la loi et autre chose de ce genre, il revient au particulier de s'informer de la teneur de la loi. Le gouvernement, quant à lui, doit donner aux citoyens les moyens nécessaires de se renseigner, que ce soit par l'entremise de la *Gazette du Canada* ou autre.

Il n'est pas question ici du fardeau de la preuve dans une poursuite au criminel. Il n'y a rien de changé de ce côté-là. Nous n'avons aucunement l'intention de changer le fardeau de la preuve dans une poursuite au criminel.

M. Wappel: Ne croyez-vous pas que si l'on disait plutôt, «le contrevenant avait connaissance du règlement», il serait plus difficile pour la Couronne d'obtenir une condamnation?

M. Rempel: Il serait plus difficile de les en informer. Il ne serait pas plus difficile d'obtenir une condamnation s'ils ont été informés de la teneur de la loi.

M. Wappel: Écoutez-moi, monsieur Rempel. Supposons que la disposition se lisait comme suit, «Aucune sanction ne peut découler du non-respect d'un règlement, sauf si la personne avait connaissance du règlement.» N'oublions pas qu'il est question ici d'un règlement non publié. Si la Couronne devait démontrer que l'intéressé avait été informé du règlement, serait-il plus difficile, selon vous, d'obtenir une condamnation que si la Couronne devait tout simplement démontrer — et j'insiste sur les mots «tout simplement» —, que la personne avait été informée de la teneur du règlement?

M. Rempel: J'essayais d'expliquer, dans ma réponse, que vous aviez changé la nature de l'obligation. Dans un scénario, il faut communiquer la teneur du règlement. Dans l'autre, il faut communiquer le texte du règlement lui-même.

Il est plus difficile de communiquer le texte intégral du règlement que sa teneur. Peu importe ce qu'exige la loi, le gouvernement voudra se conformer à celle-ci. Il n'est pas plus difficile de prouver un état de fait que l'autre. Si vous avez

substance, you can prove that. Similarly, if you gave notice of the actual regulation, you can prove that.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, to illustrate the point Mr. Wappel is making, the difference between a published regulation and this is that under clause 11(a) someone could conceivably receive a phone call from a civil servant who says that cabinet passed a regulation against something yesterday. The person goes ahead and does it, is charged, convicted, and imprisoned for one month. After serving the time, the person is released and the regulation under which he was convicted has still not been published; there is still no public record of that law.

Although people are deemed to know the law, if a regulation is published in the *Canada Gazette*, this could never occur. It is conceivable that someone could be jailed or pay a financial penalty but there is still no text of the regulation available because it has not been published. It is only publishable "as soon as possible," and that will not be for three weeks.

Is there not something odd about that?

Mr. Rempel: Well, three weeks is less than 23 days, but that is a minor point.

Even if it is not published, that does not mean it is not available. The duty to provide copies and the duty to inspect would still kick in at registration as it comes into effect. We are certainly not talking about a secret regulation.

Mr. Bernier: No, but we are talking about someone who is in jail.

Mr. Rempel: Yes, but there are cases where you do need to have a regulation that is in effect immediately and can be enforced immediately. I suppose that "enforced" means that in some cases people might go to jail.

You need to have that enforceability before you have published generally — that is, in the *Canada Gazette*. In those cases, this provides a way of doing that. You can take reasonable steps. In the case of a particular problem, there are particular people against whom you really need to have this enforced. This provides a way of doing that.

Mr. Bernier: As my colleague suggests, Mr. Chairman, perhaps changing the law to provide for regulations to come into force on publication rather than on registration would solve all these problems.

Mr. Rempel: Except that there still would be cases where it is a matter of considerable importance that the regulation be in force before publication.

Mr. Bernier: We could give people a copy of it. If you want to charge them, give them actual notice. Ontario, Manitoba and Alberta do that. Surely the state has duties as well. Duties are not all on the side of citizens who get phone calls from civil servants telling them, "You cannot do this," or "You must do that." If you want to enforce immediately, give the citizen actual notice of the law which has been made.

communiqué la teneur du règlement, vous pouvez le prouver. Si vous avez communiqué le texte intégral du règlement, vous pouvez également le prouver.

M. Bernier: Monsieur le président, pour illustrer ce qu'a dit M. Wappel, la différence entre un règlement publié et un règlement non publié, c'est que, en vertu de l'alinéa 11a), une personne pourrait recevoir un appel d'un fonctionnaire lui disant que le cabinet a adopté, hier, un règlement contre quelque chose. La personne pose quand même le geste, est accusée, condamnée et emprisonnée pour un mois. Après avoir purgé sa peine, elle est relâchée, mais le règlement en vertu duquel elle a été condamnée n'est toujours pas publiée. La loi n'est toujours pas publiée.

Bien que les citoyens soient censés connaître la loi, une telle chose ne pourrait jamais se produire si le règlement était publié dans la *Gazette du Canada*. Une personne peut être emprisonnée ou obligée de verser une amende, mais le texte du règlement n'est toujours pas disponible parce qu'il n'a pas été publié. Il n'est publié que «dans les plus brefs délais» après son enregistrement, c'est-à-dire trois semaines.

Ne trouvez-vous pas cela bizarre?

M. Rempel: Eh bien, trois semaines, c'est moins que 23 jours, mais ce n'est qu'un détail.

Même si le règlement n'est pas publié, cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas y avoir accès. La consultation des règlements et leur distribution se feraient dès l'enregistrement de ceux-ci. Il n'est pas question ici d'un règlement confidentiel.

M. Bernier: Non, il est question d'une personne qui est en prison.

M. Rempel: Oui, mais il y a des cas où il est nécessaire d'avoir un règlement qui entre en vigueur immédiatement et qui peut être appliqué immédiatement. Je suppose que le mot «appliqué» signifie que, dans certains cas, des personnes pourraient se retrouver en prison.

Vous devez pouvoir mettre le règlement en application avant sa publication dans la *Gazette du Canada*. C'est ce que permet de faire le projet de loi. Vous pouvez prendre des mesures raisonnables. Si un problème particulier se pose et que des personnes commettent une infraction, il faut pouvoir appliquer le règlement. Le projet de loi nous donne la possibilité de le faire.

M. Bernier: Comme mon collègue le laisse sous-entendre, monsieur le président, on pourrait régler tous ces problèmes en modifiant la loi afin qu'elle dispose que les règlements entrent en vigueur dès leur publication et non dès leur enregistrement.

M. Rempel: Sauf qu'il y aurait toujours des cas où il serait impératif que le règlement entre en vigueur avant sa publication.

M. Bernier: Nous pourrions distribuer des exemplaires du règlement. Si vous voulez porter des accusations contre des personnes, il faut alors leur communiquer la teneur du règlement. L'Ontario, le Manitoba et l'Alberta le font déjà. L'État a lui aussi des obligations. Les citoyens qui reçoivent un appel d'un fonctionnaire leur disant: «Il est interdit de faire ceci», ou «Vous devez faire cela», ne sont pas les seuls à en avoir. Si vous voulez

Is that unreasonable?

Mr. Rempel: In some circumstances, it would be better to be able to give notice of the substance.

Senator Cogger: Mr. Rempel, the government is seeking a lot of leeway for itself under these new dispositions. Rather than publishing, it wants to phone people to tell them of new regulations. Is this all in the name of saving money?

Mr. Rempel: If it were a true emergency situation involving conservation or environmental questions, it would not be so much for the purpose of saving money as to ensure that the regulation was effective immediately — that is, that it accomplished its purpose.

Senator Cogger: Are you telling me that under Bill C-25 we will improve life in this country by bringing regulations into force instantly?

Mr. Rempel: There are some cases in which that is required.

Senator Cogger: Under the “as soon as possible” publication situation, what is the minimum delay between adoption and publication? What is “as soon as possible” in optimum conditions?

Mr. Rempel: In optimum conditions it might be a matter of only a few days.

Senator Cogger: However, there are times where a few days is not good enough; it must come into force instantly?

Mr. Rempel: There would be cases in which it is longer than a few days, and there would be cases in which it really must come into force right away. Part of the policy of the act is to provide a certain amount of flexibility.

Senator Cogger: Flexibility is one thing.

Mr. Rempel: The general rule is still publication in the *Canada Gazette*. There is no intention of changing that, but one must provide for a variety of situations that can arise.

Senator Cogger: I am not suggesting that I do not believe you. I think you are giving us truthful answers. However, I cannot understand that the obligation of publishing regulations is such a burden for the Ministry of Justice that we cannot run this country properly if we do not have the power to bring regulations into force the second they are adopted.

Frankly, Mr. Rempel, I find that unbelievable. No offence to you. I wish the minister were here; I would tell him.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We have canvassed this section fairly well. We are all on the same wavelength. Let us move on.

que la loi soit appliquée sans délai, vous devez informer le citoyen de l'adoption de celle-ci.

Est-ce trop en demander?

M. Rempel: Dans certains cas, il serait préférable de communiquer la teneur de la loi.

Le sénateur Cogger: Monsieur Rempel, le gouvernement cherche à se donner, par ce projet de loi, un grand pouvoir d'intervention. Au lieu de publier les règlements, il veut les communiquer par téléphone. Est-ce par souci d'économie qu'il veut faire cela?

M. Rempel: Si une situation d'urgence présentant un danger pour l'environnement se produisait, ce ne serait pas tant pour économiser de l'argent que pour s'assurer que le règlement entre en vigueur immédiatement — autrement dit, qu'il remplit l'objectif visé —, qu'il interviendrait.

Le sénateur Cogger: Êtes-vous en train de me dire que nous allons, grâce au projet de loi C-25, améliorer la qualité de vie dans ce pays en autorisant l'entrée en vigueur immédiate des règlements?

M. Rempel: Il y a des cas où cela s'impose.

Le sénateur Cogger: Quand on dit que les règlements doivent être publiés «dans les plus brefs délais», quel est le délai minimum qui doit s'écouler entre l'adoption et la publication d'un règlement? Qu'est-ce qu'on entend par «dans les plus brefs délais»?

M. Rempel: Ce pourrait être un délai de quelques jours.

Le sénateur Cogger: Toutefois, il y a des cas où un délai de quelques jours, c'est trop long. Il est nécessaire que le règlement entre en vigueur immédiatement?

M. Rempel: Il y aurait des cas où le délai serait de plusieurs jours, et d'autres où il serait nécessaire que le règlement entre en vigueur immédiatement. Le projet de loi vise, entre autres, à donner une certaine flexibilité au gouvernement.

Le sénateur Cogger: La flexibilité, c'est une chose.

M. Rempel: On continuerait toujours de publier les règlements dans la *Gazette du Canada*. Nous n'avons pas l'intention de changer cela. Il faut toutefois prévoir toutes les possibilités.

Le sénateur Cogger: Je ne dis pas que je ne vous crois pas. Vos réponses sont honnêtes. Toutefois, j'ai du mal à croire que la publication des règlements constitue un tel fardeau pour le ministère de la Justice qu'il nous est impossible de bien diriger ce pays si nous n'avons pas le pouvoir de faire appliquer les règlements dès qu'ils sont adoptés.

Franchement, monsieur Rempel, je trouve cela inconcevable. Je ne vous fais pas de reproches. Si le ministre était ici, je lui dirais ma façon de penser.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons analysé cet article de façon approfondie. Nous sommes tous sur la même longueur d'onde. Passons à la disposition suivante.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I want to ensure the information is on the record. Mr. Wappel pointed out that the previous provision simply referred to the commission of an offence — that is, that no person shall be convicted of an offence consisting of a contravention. In clause 11, the words “or subjected to a penalty” are added.

Mr. Rempel, you agreed that this expanded the scope of the provision. I would be interested in detail on how that is so. Do the penalties include administrative penalties such as licence cancellation or the administrative fines which will be imposed in the agricultural sector under Bill C-60 or C-61?

Mr. Rempel: It is intended that the penalty would include what are sometimes called administrative monetary penalties or administrative fines. As to whether it would include licence cancellations, for the most part, it is not intended that licence cancellations would be considered penalties, although that would be a legal issue which the court must consider.

There may be some cases in which the effects of a licence cancellation are so severe that a court might well end up characterizing that as a penalty. That would be an issue which the court would determine.

Mr. Bernier: Would there be any merit in defining “penalty” in the legislation?

Mr. Rempel: The word “penalty” is used in a variety of contexts. It is used in the Charter of Rights and Freedoms, for instance. The notion of what is punitive and what is not is something that has received judicial interpretation from time to time.

There is certainly lots of material on which to determine what “penalty” would mean in this context.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We go on then to clauses 12(1) and 12(2) and 26(c). These deal with the *Canada Gazette*.

Mr. Bernier: These are somewhat more technical provisions. One of the few points of interest on those clauses is that there appears to be something of a duplication with clause 12(2), which gives the Governor in Council an administrative power to determine the form and manner in which the *Canada Gazette* or any part of it is published, including publication by electronic means, and so on. The power is given, for example in clauses 26(c)(ii) and (iii), to make regulations affecting the form and manner in which the *Canada Gazette* is published.

Why have this duplication? What is the intended relationship? Why are not all these matters — which are matters of administration, for example, the format of the *Canada Gazette*, how many pages and what the cover looks like — dealt with under clause 12(2)?

Mr. Rempel: It is intended that the Governor in Council could either use the more formal regulation-making process to govern the matter or it could use the more informal administrative authority.

M. Bernier: Monsieur le président, je tiens à ce que tout soit très clair. M. Wappel a dit que la disposition précédente faisait tout simplement allusion à la perpétration d'une infraction — c'est-à-dire qu'aucune sanction ne pourra découler du non-respect d'un règlement. Les mots «or subjected to a penalty» ont été ajoutés à la version anglaise de l'article 11.

Monsieur Rempel, vous dites que cela a pour effet d'élargir la portée de la disposition. J'aimerais savoir comment. Est-ce que les sanctions englobent les sanctions administratives comme la révocation de permis, ou les sanctions administratives pécuniaires du genre de celles qui seront imposées aux agriculteurs en vertu du projet de loi C-60 ou C-61?

M. Rempel: Les sanctions prévues engloberaient ce que nous appelons parfois les sanctions administratives pécuniaires. Pour ce qui est de savoir si elles englobent la révocation des permis, en règle générale, cette mesure ne serait pas considérée comme une sanction, quoiqu'il reviendrait aux tribunaux de trancher.

Il pourrait y avoir des cas où les conséquences entraînées par la révocation d'un permis sont telles qu'un tribunal pourrait finir par considérer cette mesure comme une sanction. Ce sont les tribunaux qui trancheraient.

M. Bernier: Serait-il utile de définir le mot «sanction» dans le projet de loi?

M. Rempel: Le mot «sanction» est utilisé dans divers contextes. On le retrouve dans la Charte des droits et libertés, par exemple. Les tribunaux ont été appelés, à l'occasion, à se prononcer sur le sens du mot punitif.

Il y a beaucoup de décisions sur lesquelles nous pouvons nous fonder pour déterminer le sens du mot «sanction» dans ce contexte.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous passons maintenant aux paragraphes 12(1) et (2) et à l'alinéa 26(c), qui traitent de la *Gazette du Canada*.

M. Bernier: Il s'agit de dispositions plus techniques. Il semble y avoir dédoublement avec le paragraphe 12(2), qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer les modalités de publication — notamment par réseau électronique ou tout autre moyen électronique —, de tout ou partie de la *Gazette du Canada*. Les sous-alinéas 26(c) (ii) et (iii) lui confèrent également le pouvoir de prendre des règlements pour établir les modalités de publication de la *Gazette du Canada*.

Pourquoi ce dédoublement? Quels liens veut-on établir entre ces dispositions? Pourquoi ces questions — qui sont de nature administrative, puisqu'elles portent, par exemple, sur le format de la *Gazette du Canada*, le nombre de pages qu'elle contiendra, la page couverture de celle-ci —, ne sont-elles pas traitées dans le paragraphe 12(2)?

M. Rempel: On veut permettre au gouverneur en conseil d'utiliser soit le pouvoir de réglementation, qui est plus formel, pour régler ces questions, soit le processus administratif, qui est plus informel.

The relationship would be that where the regulation-making authority has been used, that would govern and nothing could be done inconsistently under the administrative authority. In areas not covered by the regulation, the administrative authority could still be used.

The expectation is that some matters relating to the form of publication are more purely administrative and require some flexibility. There may be other matters, for instance, the frequency of publication or the scope of certain distributions, or things which may be more worthwhile in the more formal process in the regulations. It is meant to provide that kind of flexibility.

Mr. Bernier: There is that "F" word again. In the end, it comes down to the fact that much has been made in the briefing notes and in testimony about this urgent need to reduce the amount of regulation that goes on in this country, that we are about to go under and that we must be competitive.

This seems to be a perfect example of an area where regulations are not needed and where things could easily be handled administratively. It seems a bit odd that the opportunity is not seized when, in other areas where citizens may prefer regulations, governments show themselves eager to do without the formal approach. That is more a comment than a question.

Mr. Wappel: I wish to ask a question on subclause (3)? What is the current law, Mr. Rempel, with respect to the provision of copies of the *Canada Gazette* to members of Parliament?

Mr. Rempel: I am trying to find the section in the Statutory Instruments Act. It is my memory that copies must be provided to members of Parliament.

Mr. Wappel: That is mandatory?

Mr. Rempel: According to section 13 of the Statutory Instruments Act, a copy of each published regulation shall be provided to each member of the Senate and House of Commons by way of delivering to each such member, without charge, a copy of the *Canada Gazette*.

Mr. Wappel: That is a mandatory provision. We are now turning it around to make it a requirement of the member of Parliament to ask for that?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Is this because if the member of Parliament does not ask, we need not print it; therefore, we are saving a little money? Is that the idea?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: It is amazing.

This pink sheet says that the new section provides for sufficient copies to be provided and places the onus on the Speakers of the Senate and the House of Commons to request such copies. Where do you see that?

En ce qui concerne le lien que l'on veut établir entre ces dispositions, c'est que le pouvoir de réglementation primerait dans certains cas, et le processus administratif dans d'autres.

Certaines questions relatives aux modalités de publication sont purement administratives et exigent une certaine flexibilité. Il y en a d'autres, par exemple la fréquence de publication et la liste de diffusion, entre autres, qui sont beaucoup plus formelles. C'est le genre de flexibilité que l'on recherche.

M. Bernier: Voilà encore ce mot. On a beaucoup insisté, dans les notes d'information et dans les témoignages, sur la nécessité de réduire le nombre de règlements pris dans ce pays, sur le fait que nous sommes sur le point de sombrer et que nous devons être concurrentiels.

Voilà un exemple parfait d'un domaine où des règlements ne s'avèrent pas nécessaires et où les questions peuvent être facilement réglées au moyen de décisions administratives. Je trouve un peu bizarre qu'on ne retienne pas cette formule alors que, dans les domaines où les citoyens préféreraient peut-être qu'on adopte des règlements, les gouvernements se montrent empressés d'abandonner l'approche plus formelle. C'est plus un commentaire qu'une question.

M. Wappel: J'aimerais poser une question au sujet du paragraphe (3). Que dit la loi actuelle, monsieur Rempel, au sujet de la distribution d'exemplaires de la *Gazette du Canada* aux parlementaires?

M. Rempel: J'essaie de trouver la disposition pertinente dans la Loi sur les textes réglementaires. Si je ne m'abuse, des exemplaires doivent être fournis aux parlementaires.

M. Wappel: C'est une obligation?

M. Rempel: L'article 13 de la Loi sur les textes réglementaires précise que les sénateurs et députés fédéraux doivent recevoir gratuitement un exemplaire des numéros de la *Gazette du Canada* où sont publiés des règlements.

M. Wappel: C'est une disposition obligatoire. Nous la modifions, maintenant, de manière à ce que ce soit les parlementaires qui, dorénavant, demandent que des exemplaires leur soient fournis?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Est-ce parce que si le parlementaire n'en fait pas la demande, nous imprimerons moins d'exemplaires et économiserons ainsi un peu d'argent? Est-ce cela?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: C'est étonnant.

D'après ce qu'on peut lire sur cette feuille rose, l'article précise qu'un nombre suffisant d'exemplaires doit être distribué et que ce sont les présidents du Sénat et de la Chambre des communes qui doivent demander qu'on leur fournisse des exemplaires. Où voyez-vous cela?

Mr. Rempel: That must be a reference to the previous bill, Bill C-84. It was either there or in an earlier version which referred to the Speakers. That was changed on the basis of comments received from parliamentarians who wanted individual control over the matter. They did not want it subject to the Speakers' discretion.

Mr. Wappel: Suppose I am elected in 1997 and I say to someone that I want a copy of the *Canada Gazette*. How long would that order last?

Mr. Rempel: It would last until the next election, as long as that Parliament is in existence.

Mr. Wappel: Where do we see that? How do we know that it is not for the session, or until Parliament is prorogued, or for one year?

Mr. Rempel: It would depend on the scope of your request. If you requested that they be provided to you for the entire life of the Parliament, then that would be your request and it would have to be granted. The only thing that would limit that is the point at which you are no longer a member of Parliament.

Mr. Wappel: With a 50 per cent turnover of MPs and with many of them not being lawyers — and many lawyers do not know what the *Canada Gazette* is — the hope is that few members will ask for copies of the *Canada Gazette*, thereby saving numerous dollars and many trees. Is that not right?

The Joint Chairman (Senator Lewis): Yes, except I presume that when the *Canada Gazette* is printed, it is printed in bulk in a certain number. The printers would not know how many to produce, would they? Will there be any saving? If the run is 1 million copies and you save on approximately 100 copies because someone in Parliament did not ask for them, where does the saving come in?

Mr. Rempel: The numbers that would be printed would reflect the numbers that were needed. In turn, that would be affected by the number of members of Parliament who had asked to receive the copy. This is the chain of the affect.

Senator Cogger: How does the MP know which copy to ask for?

Mr. Wappel: The chairman makes that point. If you are running the maximum, 301 is the number of MPs who could ask after the next election. That is how many MPs there will be. What kind of saving will there be if you are running 1 million copies of the *Canada Gazette* and you do not print 301, because 301 members of Parliament have not asked for them?

Mr. Rempel: I am not sure we print 1 million. One could come up with a number that would represent the expected savings if 100 fewer copies were printed. Perhaps that saving would be more symbolic than anything else, but it still would be a saving.

M. Rempel: On fait allusion ici à l'ancien projet de loi C-84. Cette disposition figurait dans ce projet de loi ou dans une version précédente où il était question des présidents. Elle a été modifiée à la suite des observations que nous avons reçues des sénateurs et députés, qui souhaitaient exercer un contrôle là-dessus. Ils ne voulaient pas que cette décision soit prise par les présidents.

M. Wappel: Supposons que je sois élu en 1997 et que je demande à recevoir un exemplaire de la *Gazette du Canada*. Cette demande expirerait à quel moment?

M. Rempel: Au moment des prochaines élections, tant que la législature ne serait pas dissoute.

M. Wappel: Où voyez-vous cela? Comment savons-nous que la demande restera en vigueur jusqu'à la fin de la session, jusqu'à la prorogation du Parlement, ou pendant un an?

M. Rempel: Cela dépendrait de la demande. Si vous demandez à recevoir la *Gazette du Canada* jusqu'à la fin de la législature, vous la recevrez jusqu'à ce moment-là. Votre demande deviendrait caduque le jour où vous cesseriez de siéger comme parlementaire.

M. Wappel: Comme 50 p. 100 des députés sont remplacés et que bon nombre d'entre eux ne sont pas des avocats — et il y a de nombreux avocats qui ne savent pas ce qu'est la *Gazette du Canada* —, on espère que seulement quelques parlementaires demanderont à recevoir un exemplaire de la *Gazette du Canada*, ce qui nous permettra d'économiser de nombreux dollars et d'épargner aussi de nombreux arbres. Est-ce exact?

Le coprésident (sénateur Lewis): Oui, sauf que je présume qu'on imprime un très grand nombre d'exemplaires. Les imprimeurs ne sauraient pas combien d'exemplaires ils doivent imprimer, n'est-ce pas? Est-ce qu'on réaliserait vraiment des économies? Si vous imprimez un million d'exemplaires, moins une centaine de copies parce qu'un sénateur ou un député n'a pas demandé à en recevoir, vous épargnez combien d'argent?

M. Rempel: Le nombre d'exemplaires imprimés serait fonction du nombre d'exemplaires demandés qui, lui, serait fonction du nombre de parlementaires qui ont demandé à recevoir un exemplaire. Il y a un effet d'entraînement.

Le sénateur Cogger: Comment le parlementaire sait-il quel exemplaire demander?

M. Wappel: C'est le président qui décide. Après les prochaines élections, il y aurait au maximum 301 parlementaires qui pourraient demander à recevoir un exemplaire de la *Gazette*. C'est le nombre de députés qui seront élus. Combien d'argent économisera-t-on si l'on imprime un million d'exemplaires de la *Gazette du Canada*, moins 301 copies, parce que 301 parlementaires n'ont pas demandé à en recevoir?

M. Rempel: Je ne suis pas sûr qu'on en imprime un million. On pourrait établir un chiffre précis qui représenterait les économies qui pourraient être réalisées si l'on en imprimait une centaine d'exemplaires de moins. Cette économie serait peut-être avant tout symbolique, mais ça resterait une économie.

Senator Cogger: Mr. Rempel, how do I make inquiries of the Speaker of the Senate? Do I write to him or speak with him on the phone? Do I say: Mr. Speaker, would you get me a copy?

Mr. Rempel: No. The reference to the Speaker is in a previous version of this bill. There is no need to involve the Speaker in this process now.

Senator Cogger: I can do it myself?

Mr. Rempel: Yes.

Senator Cogger: Where do I call?

Mr. Rempel: The Queen's Printer, the person who is publishing the *Canada Gazette*.

Senator Cogger: I must write to the person?

Mr. Wappel: There is another way, Mr. Chairman.

Senator Cogger: How does he know I am a senator?

Mr. Rempel: Some of those details would be worked out quite acceptably in practice.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, right now we have the statutory duty to be delivered a copy of the *Canada Gazette*.

An equally simple way, without taking away that right, would be to simply ask: Do you wish to continue to receive the *Canada Gazette*? The MP will then answer: No, I do not. An even greater onus could be put on the MP by saying, "If we do not hear from you within seven days, we will no longer provide a copy."

It is still up to the MP to make the decision without taking away the substantive right currently in the SIA, which requires that every member of the Senate and the House of Commons must receive a copy.

One would still get the same tiny savings that you are after because most MPs, including myself, would probably not want their offices cluttered up with every issue of the *Canada Gazette*, particularly if we are lucky enough to sit on this committee and have our counsel read it for us in the first place.

Mr. Rempel: I thought this committee would be the prime target audience. There still is a right in this bill for each MP to receive the *Canada Gazette*. There certainly is no intention to take away that right.

Mr. Wappel: It has been switched again. In the old bill, the government had to do it. In the new bill, the MP must ask for it.

Mr. Rempel: The government still has to do it.

Senator Cogger: Mr. Rempel, whose pink page is this? Is this your authorship or someone else's?

Mr. Rempel: You will have to ask whoever put together your material.

Le sénateur Cogger: Monsieur Rempel, comment dois-je adresser ma demande au président du Sénat? Est-ce que je dois lui écrire ou lui téléphoner? Est-ce que je lui dis: monsieur le président, pouvez-vous me fournir un exemplaire de la *Gazette*?

M. Rempel: Non. C'est dans une version précédente du projet de loi qu'on faisait allusion au président. Il n'est pas nécessaire de passer par le président.

Le sénateur Cogger: Je peux le faire moi-même?

M. Rempel: Oui.

Le sénateur Cogger: Qui dois-je appeler?

M. Rempel: L'Imprimeur de la Reine, celui qui est chargé d'imprimer la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Cogger: Je dois lui écrire?

M. Wappel: On peut procéder d'une autre façon, monsieur le président.

Le sénateur Cogger: Comment sait-il que je suis sénateur?

M. Rempel: Certains de ces détails seraient réglés à l'avance.

M. Wappel: Monsieur le président, nous avons le droit actuellement, en vertu de la loi, de recevoir un exemplaire de la *Gazette du Canada*.

Il serait tout aussi simple de demander, sans supprimer ce droit: voulez-vous continuer de recevoir la *Gazette du Canada*? Le parlementaire répondra: non. On pourrait même lui dire, «Si vous ne communiquez pas avec nous dans un délai de sept jours, nous ne vous enverrons plus d'exemplaire.»

C'est le parlementaire qui décidera, mais il ne perdra pas le droit fondamental que lui confère la Loi sur les textes réglementaires, qui précise que chaque sénateur et député doit recevoir un exemplaire de la *Gazette*.

On réaliserait quand même certaines économies, parce que la plupart des parlementaires, y compris moi-même, ne voudraient sans doute pas que leurs bureaux soient encombrés d'exemplaires de la *Gazette du Canada*, surtout si nous avons la chance de faire partie de ce comité et d'avoir un conseiller juridique qui en fait la lecture pour nous.

M. Rempel: Je pensais que vous seriez les premiers à vouloir un exemplaire de la *Gazette*. Les parlementaires ont encore le droit, en vertu de ce projet de loi, de recevoir la *Gazette du Canada*. Nous n'avons certainement pas l'intention de les en priver.

M. Wappel: On a encore une fois modifié le projet de loi. Dans l'ancienne version, on précisait que le gouvernement devait fournir un exemplaire de la *Gazette*. Dans la nouvelle version, on précise que c'est le parlementaire qui doit en faire la demande.

M. Rempel: Le gouvernement est toujours tenu de le fournir.

Le sénateur Cogger: Monsieur Rempel, est-ce vous qui avez préparé ces notes sur cette feuille rose ou quelqu'un d'autre?

M. Rempel: Vous allez devoir poser cette question à la personne qui a préparé le cahier d'information.

Senator Cogger: We are going one better. You do not quite understand. The purpose of this thing is that we shall share the *Canada Gazette*. It says that the objective of the change is to achieve some savings by providing sufficient copies which could be shared by members rather than providing a copy for each.

For example, we will have a little team in the Senate who will share the *Canada Gazette* during our five working days. I can have the copy on Monday and then I will share it. Let us be serious!

The Joint Chairman (Senator Lewis): It is obviously bureaucratic.

Senator Cogger: I also must write to my Speaker to say: Would you call those people and ask them to give me a copy of the *Gazette*?

Mr. Bernier: Senator Cogger, as the inside cover indicates, those pink sheets were the briefing notes prepared by the Department of Justice for Bill C-84. That bill had a provision that the Speaker would request a number of issues for each house to be shared.

When we prepared this binder, the people at the Department of Justice had not volunteered to give us the briefing notes on Bill C-25. They came later. Rather than have nothing, we included the briefing notes for Bill C-84, which is all we had. We put that notice at the beginning.

Senator Cogger: I am all in favour of sharing and friendship between the houses.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Who is the Queen's Printer, or is there a Queen's Printer?

Mr. Rempel: The Queen's Printer is an official designated in the Department of Government Services and Public Works.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is there one now?

Mr. Rempel: Yes, there is.

Mr. Bernier: There was not for a number of years. There was a great deal of confusion as to who was the Queen's Printer.

Mr. Rempel: In that case, I should not be so categorical. I had not realized that there had been any confusion on that point. It is my assumption that there is one.

Mr. Bernier: I think that is the assumption of everyone here.

Mr. Rempel: The reference to appointing the Queen's Printer is in the departmental act of the Department of Government Services and Public Works.

Mr. Bernier: The problem is finding the actual person with that title.

The Joint Chairman (Senator Lewis): For the purpose of the record, there is one thing I wish to correct.

Le sénateur Cogger: On va encore plus loin. Vous ne comprenez pas très bien. On propose que les parlementaires se partagent les numéros de la *Gazette du Canada*. On veut, par ce changement, réaliser quelques économies et imprimer un nombre suffisant d'exemplaires que se partageraient les parlementaires, au lieu d'en fournir un à chacun.

Par exemple, un petit groupe de sénateurs se partageront la *Gazette du Canada* pendant cinq jours ouvrables. Je pourrai consulter l'exemplaire le lundi, et ensuite, je devrai le passer à quelqu'un d'autre. Ce n'est pas très sérieux!

Le coprésident (sénateur Lewis): Cela fait très bureaucratique.

Le sénateur Cogger: Je dois également écrire au président et lui dire: Pouvez-vous appeler ces personnes et leur demander de me fournir un exemplaire de la *Gazette*?

M. Bernier: Sénateur Cogger, comme on l'indique au tout début du cahier, ces feuilles roses représentent les notes d'information que le ministère de la Justice a préparées sur le projet de loi C-84. Ce projet de loi contenait une disposition qui précisait que le président de chacune des Chambres devait demander un nombre suffisant d'exemplaires pour les parlementaires.

Lorsque nous avons préparé le cahier d'information, les fonctionnaires du ministère de la Justice n'ont pas jugé bon de nous remettre les notes d'information sur le projet de loi C-25. Elles nous ont été transmises plus tard. Plutôt que de ne rien mettre, nous avons décidé d'inclure les notes d'information sur le projet de loi C-84, puisque c'est tout ce que nous avions. Nous l'avons indiqué au début du cahier.

Le sénateur Cogger: J'aime bien que les deux Chambres collaborent ensemble.

Le coprésident (sénateur Lewis): Qui est l'Imprimeur de la Reine? En fait, y en a-t-il un?

M. Rempel: L'Imprimeur de la Reine est un fonctionnaire désigné du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Le coprésident (sénateur Lewis): Y en a-t-il un maintenant?

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: Il n'y en a pas eu pendant plusieurs années. Il y a eu beaucoup de confusion entourant cette question.

M. Rempel: Dans ce cas-là, je ne devrais pas être si catégorique. Je ne savais pas que cette question avait suscité de la confusion. Je présume qu'il y a un imprimeur.

M. Bernier: Tout le monde présume la même chose.

M. Rempel: Le renvoi concernant la nomination de l'Imprimeur de la Reine se trouve dans la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

M. Bernier: Le problème consiste à trouver la personne qui porte ce titre.

Le coprésident (sénateur Lewis): J'aimerais apporter une précision aux fins du compte rendu.

Mr. Wappel was referring to the numbers of members of Parliament as 301. In addition to that, 104 are senators.

Mr. Wappel: Absolutely, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lewis): The actual number is 405.

Mr. Wappel: That was very parochial of me.

The Chairman: The next meeting is on Thursday morning at 8:30.

The committee adjourned.

M. Wappel a dit qu'il y avait 301 parlementaires. Il faut ajouter à cela 104 sénateurs.

M. Wappel: Vous avez raison, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lewis): Le chiffre réel est 405.

M. Wappel: Je m'excuse de mon oubli.

Le président: La prochaine réunion aura lieu jeudi, à 8 h 30.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law;
Nancy Othmer, Legal Counsel.

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.

CAI
X711
- R25

Government
Publication



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, December 5, 1996

Le jeudi 5 décembre 1996

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 5, 1996

(16)

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:34 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, William Kelly, P. Derek Lewis, Shirley Maheu and Pietro Rizzuto. (7)

Representing the House of Commons: Messrs Gilbert Fillion, Ghislain Lebel, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel. (5)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

1. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS:

From the University of Ottawa:

Professor André Braën.

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act on the federal regulatory process.

Professor Braën made a presentation and answered questions from members of the committee.

At 9:44 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 5 décembre 1996

(16)

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 34, dans la pièce 156-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel, député (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, William Kelly, P. Derek Lewis, Shirley Maheu et Pietro Rizzuto. (7)

Représentant la Chambre des communes: MM. Gilbert Fillion, Ghislain Lebel, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel. (5)

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes), et, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOIN:

De l'Université d'Ottawa:

M. André Braën, professeur.

Le comité poursuit l'examen de l'impact du projet de loi C-25, Loi sur les règlements, sur le processus réglementaire fédéral.

M. Braën fait un exposé et répond aux questions posées par les membres du comité.

À 9 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 5, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:34 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Members of the committee, I think we should begin. Unfortunately, our witness is not here yet this morning.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I would like to ask Mr. Bernier to clarify one point. You have described two different or differing views advanced by Ms Dawson and Mr. Rempel. Ms Dawson indicated that section 133 is necessary "in the course of enactment". What do you mean by "in the course of enactment"?

Mr. François-R. Bernier, General Counsel: It means the enactment, that is, the process of enacting legislation. It was in her evidence on October 29, 1996.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Yes, I remember.

Mr. Bernier: Ms Dawson suggested that the requirement to print and publish in section 133 was equivalent to a requirement to enact legislation in the two official languages. Mr. Rempel, when Mr. Wappel asked him a question about this, appeared to frame the idea differently. He seemed to say that enacting, printing and publishing were different actions, and that the requirement to publish in the two official languages only applied from the time when a decision was made to publish. In other words, the decision to publish a piece of legislation or a regulation is facultative. Once the decision has been made to publish, section 133 comes into play to require bilingual publication.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Did he not also appear to be saying that this section 133 provision applied to legislation, but not really to regulations and that the two Supreme Court rulings that you mentioned, and primarily the Manitoba one, paved the way for this kind of permission, that is, that delegated legislation or regulations are not affected by section 133. I think that was part of what he was saying. Senator Grimard agrees with me.

Mr. Bernier: I do not have the part of the evidence you are referring to, Mr. Chairman, but since the *Blaikie* ruling, the second ruling, there is no doubt that section 133 applies not only to legislation but also to delegated legislation, as long as it is delegated legislation that meets certain conditions set out in the *Blaikie* ruling and specified in the Manitoba case. So all regulations are not subject to section 133, but for all practical

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 décembre 1996

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 8 h 34 pour poursuivre l'étude de l'impact sur le processus réglementaire du Projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Lewis): Membres du comité, je pense que nous devrions commencer. Malheureusement, notre témoin n'est pas encore arrivé.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): J'ai un éclaircissement à demander à M. Bernier. Vous nous faites état des deux tendances variables ou variantes entre Mme Dawson et M. Rempel. Mme Dawson prétend que l'article 133 serait nécessaire au processus d'édiction; qu'entendez-vous par «le processus d'édiction».

M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal: On parle de l'adoption, c'est-à-dire l'acte d'adoption. C'est dans son témoignage du 29 octobre, 1996.

Le coprésident (M. Lebel): Oui, je me souviens.

M. Bernier: Mme Dawson suggérait que l'obligation d'imprimer et de publier, à l'article 133 de la Constitution, était équivalente à une obligation d'adopter les lois dans les deux langues officielles. M. Rempel, quand M. Wappel lui avait posé une question dans ce sens-là, a semblé présenter la chose autrement. Lui semblait plutôt dire que l'adoption, l'impression et la publication sont des choses distinctes, mais l'obligation de publier dans les deux langues officielles ne va s'appliquer qu'à partir du moment où l'on a décidé de publier. Autrement dit, le choix de publier ou non une loi ou un règlement serait facultatif. À partir du moment où l'on choisit de publier, l'article 133 viendrait exiger la publication bilingue.

Le coprésident (M. Lebel): Il ne semblait pas dire aussi que cette disposition de l'article 133 s'appliquait aux lois, mais pas véritablement aux Règlements et que les deux arrêts de la Cour Suprême, dont vous faisiez état, notamment au Manitoba, lui ouvrait la porte à ce genre de permission, c'est-à-dire que la réglementation ou la législation déléguée ne soit pas visée par l'article 133. Il me semble que cela faisait partie de ses propos. Le sénateur Grimard est d'accord avec moi.

M. Bernier: Je n'ai pas la partie du témoignage auquel vous référez, monsieur le président, mais il est très clair depuis le deuxième arrêt *Blaikie*, qu'il est hors de tout doute que l'article 133 s'applique non seulement aux lois mais à la législation déléguée, pour autant que ce soit de la législation déléguée qui rencontre certaines conditions énoncées dans l'arrêt *Blaikie* et précisées dans la référence du Manitoba. Donc tous les

purposes at the federal level they are. Regulations enacted by the central agencies of the government are. A regulation adopted by a school board or a municipality, which is in fact delegated legislation under the Cities and Towns Act, is not subject to section 133, whereas a regulation made by the Lieutenant Governor in Council or the Governor in Council in Ottawa would certainly be subject to the requirements of section 133.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Professor André Braën, from the Faculty of Law at the University of Ottawa is our witness today and he will talk about the bill with regard to the application of section 133 of the Constitution Act, 1867 and the 1982 amendments. I would like to welcome you on behalf of the committee.

Mr. André Braën, Professor, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa: Thank you, Mr. Chairman. It is a privilege to be invited by this group and I want you to know that I really appreciate it. It is also quite a challenge in view of the early hour. I have been asked to speak very briefly about the requirements of section 133 of the Constitution Act, 1867, concerning legislative bilingualism and publication.

I will summarize the main principles that must be applied in interpreting section 133, a section that, among other things, provides that the Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both languages. The English version uses the wording: "shall be printed and published" in English and in French.

This principle was reiterated in subsection 18(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which provides that the statutes, records and journals of Parliament shall be published in English and French.

The English version repeats the wording "shall be printed and published". I should also mention sections 6 and 7 of the Official Languages Act. By virtue of section 82, the Official Languages Act has primacy over other Acts of Parliament. It contains provisions concerning the enactment and publication of federal regulations. Having said this, very briefly, the bilingualism requirement in the Constitution Act has frequently been the subject of interpretation, not least by the Supreme Court of Canada.

What are the main features of that Court's interpretation? First, with respect to the basis of the legislative bilingualism requirement in section 133 of the Constitution Act, 1867 and section 18 of the Charter, it must be remembered that an egalitarian philosophy lies behind the requirement that an Act be published in both languages, an egalitarian philosophy that, as the Supreme Court reminds us, is aimed at protecting the fundamental right of English-speaking and French-speaking citizens to equal access to the law in their own language.

Règlements ne sont pas sujets à l'article 133, mais à toutes fins pratiques au fédéral la plupart le sont. Il s'agit des Règlements adoptés par les autorités centrales du gouvernement. C'est-à-dire qu'un règlement d'une commission scolaire ou d'une municipalité, qui est en fait une législation déléguée en vertu de la Loi sur les cités et villes, n'est pas sujet à l'article 133. Mais, un règlement qui serait pris par le lieutenant gouverneur en conseil ou le gouverneur en conseil à Ottawa serait sûrement sujet aux obligations de l'article 133.

Le coprésident (M. Lebel): M. André Braën, de la faculté de droit de l'Université de Ottawa est notre témoin aujourd'hui et il nous parlera du projet de loi en regard de l'application de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et de ses amendements de 1982. Au nom du comité je vous souhaite la bienvenue.

M. André Braën, professeur, faculté de droit, section de droit civil, Université d'Ottawa: Je vous remercie, monsieur le président. C'est un privilège d'être invité par cette assemblée, veuillez croire que je l'apprécie beaucoup. C'est aussi un défi, compte tenu de l'heure matinale. On m'a demandé de parler très brièvement, des prescriptions édictées par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, prescriptions en matière de bilinguisme législatif et prescriptions en matière de publication.

Je vais vous résumer, dans les grandes lignes, les principaux principes qui doivent s'accorder à l'interprétation de l'article 133, qui prévoit, entre autres, que les lois du Parlement canadien ainsi que la législature du Québec, doivent être imprimées et publiées dans les deux langues. En anglais, on utilise les mots: «shall be printed and published in...» français et anglais.

Vous savez que cette disposition a été reprise à l'article 18 de la Charte canadienne des droits et des libertés, plus particulièrement au paragraphe 1, qui prévoit que les lois, archives, comptes-rendus, procès-verbaux du Parlement sont publiés en français et en anglais.

La version anglaise utilise toujours l'expression anglaise «shall be printed and published». Je pourrais ajouter également les articles 6 et 7 de la Loi sur les langues officielles. La Loi sur les langues officielles a un caractère prioritaire en vertu de son article 82. Elle contient des dispositions en ce qui concerne l'adoption et la publication des règlements fédéraux. Ceci étant dit, et très brièvement, vous savez que l'obligation au bilinguisme contenue dans la Constitution canadienne a fait l'objet de plusieurs interprétations, en particulier, de la Cour suprême du Canada.

Quels sont ces principales caractéristiques qui découlent de cette interprétation? D'abord, en ce qui concerne le fondement de l'obligation au bilinguisme législatif que l'on retrouve à l'article 133 et à l'article 18 de la Charte, il faut se souvenir que c'est une philosophie égalitaire à la base de cette obligation à publier une loi dans les deux langues, une philosophie égalitaire qui vise, la Cour suprême nous le rappelle, à protéger les droits fondamentaux des citoyens anglophones et francophones à l'égalité d'accès à la loi dans leur langue.

This was affirmed by the Supreme Court of Canada in the 1985 case, *Reference Re Manitoba Language Rights*. The requirements of section 133 must be viewed as a constitutional minimum. Thus, Parliament is always free to add to this minimum. In dealing with the scope of section 133, both *Blaikie (No. 1)* and the 1985 *Reference Re Manitoba Language Rights* case — concerning section 23 of the Manitoba Act, 1870, which is somewhat similar to section 133 of the Constitution Act, 1867 — provide guidance in this area. It was held that the bilingualism requirement applied as much to the printing of legislation as to its publication and that this was true also of the legislative process.

In enacting legislation, the principle of simultaneous enactment in both languages must prevail. What happens if this rule is not observed? The Supreme Court was very clear in the 1985 *Reference, Mercure* and *Bilodeau*. It held that legislation enacted in violation of the requirements of the Constitution of Canada is invalid.

The good faith of the authorities in enacting legislation is definitely not the issue, at least not where it concerns rules relating to form and legislative process. To the extent that the requirements are not met, the Supreme Court is definite that the legislation is invalid.

Also, section 133 clearly states that the laws should be printed and published in English and French. In *Blaikie (No. 1)* the Supreme Court held that the legislative bilingualism requirement also held for delegated legislation, ie, regulations.

It was held that section 133 was an instance where the greater included the lesser and that the surge in popularity of delegated legislation should be taken into account.

In *Blaikie (No. 2)*, however, in an application for clarification, the Supreme Court of Canada spelled out what it meant by delegated legislation. It explained that the section 133 bilingualism requirement applied to regulatory instruments enacted by the Government of Canada or the Government of Quebec, a minister or a group of ministers, with the exception of rules or directives of internal management, which would not be subject to the bilingualism requirement.

It was held that the rules of practice enacted by courts and quasi-judicial tribunals should also be given a bilingual format and, finally, that the other regulatory instruments whose status was in question that required ministerial or legislative approval to give them life must comply with the bilingual format.

Cela a été affirmé par la Cour suprême du Canada dans le renvoi sur les droits linguistiques du Manitoba, dans un jugement de 1985. Il faut aussi considérer que les prescriptions énoncées à l'article 133, constituent également un minimum en termes constitutionnels. Donc le législateur est toujours libre d'ajouter à ce minimum. En termes de portée, on a décidé dans les affaires *Blaikie (n° 1)* dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* de 1985 — si je parle du Renvoi du Manitoba de 1985, vous savez que l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba est un petit peu similaire à l'article 133 — on utilise les deux à des fins interprétatives et le résultat est le même en termes de portée, on a jugé que la prescription au bilinguisme vaut autant pour l'impression des textes législatifs que pour leur publication et que cela valait aussi pour le processus d'adoption à proprement parler du texte législatif.

En ce qui concerne l'adoption d'un texte législatif, c'est le principe de la simultanéité dans les deux langues qui doit prévaloir. Que se passe-t-il s'il y a non-observance de cette prescription? La Cour suprême a été très claire dans l'affaire du Renvoi de 1985 dans l'affaire *Mercure* et dans l'affaire *Bilodeau*. C'est tout simplement l'invalidité des textes qui ont été adoptés en contravention des prescriptions énoncées dans la Constitution canadienne dans la matière.

Il n'est absolument pas question de vérifier la bonne foi des autorités dans l'adoption d'un texte ou pas, dans la mesure où il s'agit d'obligations qui sont relatives à la forme et aux modalités d'adoption de textes législatifs, dans la mesure où il y a non-observance des prescriptions, la Cour suprême est très claire, l'invalidité des textes en découle.

Par ailleurs, l'article 133 dit bien que les lois doivent être imprimées et publiées en français et en anglais. Il faut comprendre que dans l'affaire *Blaikie (n° 1)* la Cour suprême a jugé que cette prescription au bilinguisme législatif valait également à l'égard de la législation déléguée, c'est-à-dire de la réglementation.

On a jugé que l'article 133 était un cas où le plus englobait le moins et que l'on devait tenir compte de l'essor du phénomène de la législation déléguée.

Par contre, dans l'arrêt *Blaikie (n° 2)*, dans une demande d'éclaircissement, la Cour suprême du Canada a précisé ce qu'elle entendait dire par législation déléguée. On a précisé que l'article 133, la prescription au bilinguisme, s'appliquait aux actes réglementaires qui étaient adoptés par le gouvernement canadien ou québécois, un ministre de ce gouvernement ou un groupe de ministres et à l'exception de règles de régie interne que l'on appelle directives, lesquelles ne seraient pas soumises à la prescription au bilinguisme.

On a jugé que les règles de pratique des organismes quasi judiciaires devaient également recevoir le format bilingue et que, finalement, les autres actes réglementaires dépendaient quant à leur entrée en vigueur d'une approbation donnée soit par le gouvernement lui-même, soit par le ministre ou un groupe de ministres, que ces règlements devaient également respecter le format bilingue.

This meant not just printing and publication, but also enactment. These cases did not deal with the question of municipal and school by-laws. In the 1992 *Reference Re Manitoba Language Rights* on this topic, the Supreme Court defined with greater precision which sort of legislation is subject to the bilingual requirement and, in particular, what is a regulation or regulatory instrument.

Before defining the scope of the phrase "enactment of a legislative nature", the Court again referred to the egalitarian foundation, section 23 of the Manitoba Act, 1870 in this case, but what they said also applies to section 133 of the Constitution Act, 1867.

According to the Court, this should not constitute an obstacle, but it should also not be extended too far. Language rights are the result of a political compromise. It is not necessarily appropriate for the courts to expand on this compromise, but rather for Parliament to take the appropriate action.

Having said this, the Supreme Court affirmed that the bilingualism requirement applies to enactments of a legislative nature. How is the legislative nature of an enactment established? According to the Supreme Court of Canada, there are three tests.

One criteria is that of form. You must look at the degree of connection between a regulatory instrument and the legislature or, in the case before us, between a regulatory instrument and a government as such.

The connection or the degree of connection and the manner of assessing it is simply to verify whether the regulation is enacted by the government, by a minister or group of ministers, or whether it must be approved by a government, a minister or group of ministers in order to be brought into force.

That is the formal aspect. This is the main aspect, according to the Supreme Court of Canada, in determining whether an instrument of a legislative nature that is not an Act is a regulation subject to the bilingualism requirement.

Second, also, the content of the enactment includes regulations. These must be instruments that establish rules of conduct, that affect the rights and obligations of individuals.

In a way this harks back to the classical definition in administrative law cases. A regulation is a norm, a rule of conduct that applies to an undetermined number of persons.

The third test is whether the enactment has the force of law. What characterizes a regulation is that it has the force of law: violations can be punished by the courts.

These tests are thus a basis for verifying whether a regulatory instrument meets the definition and is subject to the bilingualism requirement of section 133 of the Constitution Act, 1867 and section 18 of the Charter.

Ce n'est pas uniquement en termes d'impression et de publication. C'est aussi en termes d'adoption. On a exclu dans ces affaires la question des règlements municipaux et scolaires. Dans le *Renvoi sur les droits linguistiques du Manitoba de 1992* celui-là, la Cour suprême a défini avec plus de précision le texte législatif auquel s'applique l'obligation au bilinguisme. En particulier, ce que l'on appelle le règlement ou l'acte réglementaire.

Elle a, avant de définir la portée de l'expression du «texte législatif», rappelé une fois de plus le fondement égalitaire, en l'occurrence c'était l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, mais cela s'applique aussi à l'article 133.

On a rappelé que l'on ne devait pas faire obstacle à ce but mais que l'on ne devait pas non plus l'étendre trop. Les droits linguistiques sont issus d'un compromis politique. Il ne convient pas nécessairement aux tribunaux d'étendre un peu ce compromis. C'est plutôt le travail qui revient au législateur.

Ceci étant dit, la Cour suprême a affirmé que la prescription au bilinguisme s'applique aux textes dont la nature législative est établie. Comment fait-on pour établir la nature législative d'un texte? Selon la Cour suprême du Canada, il faut appliquer trois critères.

Un des critères est celui de la forme. Il faut voir l'intensité du rapport qui peut exister entre un texte réglementaire et une assemblée législative ou dans le cas qui nous occupe, entre un texte réglementaire et un gouvernement en tant que tel.

Le lien ou l'intensité de ce lien et la façon de voir l'intensité de ce lien est tout simplement de vérifier si le règlement est adopté par le gouvernement, par un ministre ou un groupe de ministres, ou encore s'il doit pour être mis en vigueur, être approuvé par un gouvernement, un ministre ou un groupe de ministres.

Alors c'est l'aspect fort. C'est l'aspect qui est principal selon la Cour suprême du Canada pour déterminer, si oui ou non, le texte législatif qui n'est pas une loi, est un règlement qui est soumis à la prescription du bilinguisme.

Par ailleurs, deuxièmement, le critère contenu du texte que l'on se propose d'adopter parle de règlements ici. Il doit s'agir de textes ici qui établissent des règles de conduite, qui affectent les droits et les obligations des individus.

On reprend ici un petit peu la définition classique que l'on retrouvait dans la jurisprudence en droit administratif, en ce qui concerne la définition du règlement en tant que tel. C'est une norme, une règle de conduite adoptée qui vise un nombre indéterminé de personnes.

Le troisième critère à appliquer, c'est l'effet du texte à avoir force de loi. Ce qui caractérise le règlement, c'est qu'il fait force de loi, il peut être sanctionné devant les tribunaux en cas de violation.

C'est donc à partir de ces critères que l'on doit vérifier si oui ou non, un texte réglementaire correspond à la définition et tombe sous la prescription de l'obligation au bilinguisme qui est contenue aussi bien à l'article 133 qu'à l'article 18 de la Charte canadienne.

Where there are doubts as to the true nature of the instrument, that perhaps it is not a regulation, the Supreme Court invites the authorities to come down on the side of implied rights, in other words, bilingualism.

Finally, a final remark on section 133. This comes from a 1992 Supreme Court Case, *Sinclair v. Quebec (A.G.)*. The bilingualism requirement applies for us, in our case, to the legislative process, the enactment of an Act or Regulation. The Court said that it would be ill-advised for Parliament or a regulatory authority to divide the legislative process or the regulatory process into a number of discrete steps in order to circumvent or avoid the requirement to use the bilingual format. In other words, Parliament would not be allowed, for example, to carry out the disingenuous division of a legislative enactment in a way that would allow orders made thereunder subsequently to skirt the bilingual requirement.

The process should be viewed, in other words, in its entirety and the bilingualism requirement attaches to the process in its entirety.

A final word respecting incorporation by reference. I mention this because clause 16 of the bill refers to incorporation by reference. There has been a question as to whether the bilingualism requirement extended to documents incorporated by legislative enactment, an Act or Regulation.

The Quebec Court of Appeal in *Collier* in 1985 had already answered this question, saying that there was a basic principle that members, whether English-speaking or French-speaking, should have equal access to the instrument, to the legislative process in their own language. On that basis, it was held that sessional documents (relating to working conditions) that had been tabled in the National Assembly in French only, but that had been incorporated in an Act violated the section 133 bilingualism requirement.

The issue was revisited by the Supreme Court of Canada in the 1992 case, *Reference Re Manitoba Language Rights*. The Supreme Court of Canada set out a test to ascertain whether the bilingualism requirement applied as well to a document that was incorporated in an instrument of a legislative nature.

The incorporating instrument must first be considered: Is it an instrument of a legislative nature? In other words, is it an Act that incorporates a document generated by an outside source? Is it a regulation, as defined, that incorporates an internal document?

Second, it must be decided whether the document that is incorporated is a true incorporation, whether, in other words, the intention is to make the document in question an integral part of the legislative instrument. Where an Act is passed, there are standards that must apply. Third, it must be decided whether there is a legitimate reason for incorporating a unilingual document without translating it. A legitimate reason could be the technical nature of the document, but it is safe to say that the door that was opened in that regard was not opened wide.

Si l'on a des doutes quant à la nature véritable du texte, peut-être que ce n'est un règlement en tant que tel, la Cour suprême invite tout simplement les autorités à pencher en faveur des droits impliqués, autrement dit à pencher en faveur du bilinguisme.

Finalement, une dernière remarque en ce qui concerne l'article 133, elle provient de l'affaire *Sinclair vs le Procureur général du Québec*, affaire jugée par la Cour suprême en 1992. La prescription au bilinguisme s'applique dans notre cas, à nous, au processus législatif, adoption d'une loi ou d'un règlement. La Cour rappelle qu'il serait mal venu pour un législateur ou pour une autorité réglementante de scinder ou de «partitionner», si vous voulez, le processus législatif ou le processus réglementaire, dans le but de contourner ou d'échapper à son obligation de procéder au format bilingue en tant que tel. Autrement dit, on ne permettra pas au législateur, par exemple, de fragmenter artificiellement un texte de loi et de faire en sorte que des décrets adoptés par la suite échappent quant à eux, à l'obligation du bilinguisme.

On veut percevoir, autrement dit, le processus en son entier et la prescription au bilinguisme doit s'accoler à ce processus en son entier.

Un dernier mot en ce qui concerne l'incorporation par référence, j'en parle parce que dans le projet de loi, à l'article 16, on parle de l'incorporation par référence. On s'est demandé si l'obligation au bilinguisme s'étendait au document qui était incorporé par un texte législatif, une loi ou un règlement.

La Cour d'Appel du Québec en 1985 dans l'affaire *Collier* avait déjà répondu à cette question, en disant qu'il y avait un principe fondamental qui veut que les députés doivent avoir un droit d'accès égal, qu'ils soient anglophones ou francophones, au document, au processus d'adoption d'une loi dans leur langue en tant que telle. À partir de là, on avait jugé que des documents sessionnels qui avaient été déposés uniquement en français à l'Assemblée nationale, mais qui avaient été incorporés au moyen d'une Loi, en fait c'était des conditions de travail, tout cela violait la prescription au bilinguisme prévue à l'article 133.

La discussion a été reprise par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba* en 1992. La Cour suprême du Canada a donné quand même des indications pour vérifier si la prescription au bilinguisme s'applique également au document qui est incorporé par un texte législatif.

Elle a d'abord dit qu'il faut regarder le texte qui incorpore: est-ce que c'est un texte de nature législative? Autrement dit, est-ce que c'est une loi qui incorpore un texte extérieur? Est-ce que c'est un règlement, tel qu'on l'a défini, qui incorpore un texte intérieur?

Deuxièmement, il faut vérifier si le texte qui est incorporé, l'est véritablement: autrement dit, si l'intention est de faire du texte en question une partie intégrante du texte législatif. On en fait une loi, on en fait des normes qui doivent s'appliquer. On doit vérifier, c'est la troisième étape, s'il existe une raison légitime d'incorporer le texte sans le traduire, dans le cas où le texte est unilingue en tant que tel. Comme raison légitime, on a parlé de caractère technique, mais disons que la porte qui a été ouverte de ce côté-là reste relativement fermée.

Therefore, with regard to the legislative bilingualism requirement with respect to the enactment of an Act or Regulation, the authorities and the decisions of the Supreme Court of Canada in particular have clarified the true scope of that requirement, in my opinion.

There are some grey areas, but the scope of section 133 is fairly well understood. For example, the bilingual format of the requirements of practice of quasi-judicial tribunals is a definition of administrative law. Administrative law has evolved and now a distinction is made between a quasi-judicial tribunal that must observe the rules of natural justice and an administrative tribunal that which must observe the rules of fairness. With respect to the enactment of Acts and Regulations, this seems fairly clear.

What seems a great deal less clear is whether, on a reading of section 133 or even section 18 of the Charter, there is a requirement or an obligation as to the publication of legislative texts? Must all statutes be published? Must all regulations be published? In a democratic society, it seems to me, particularly where an Act is concerned, the answer is fairly obvious. Any thing that creates rules with sanctions for failure to observe the rules should, generally speaking, be accessible to the public.

I conducted a study last year on whether the House of Commons of Canada had a duty to prepare bilingual reports of House of Commons committee proceedings. A decision was taken last year on that subject. I have analyzed section 133 of the Constitution Act, 1867 and section 18 of the Charter. These sections require that a record of the proceedings of the committees of the House of Commons be prepared and published in a bilingual format. There has been a question whether the provisions in question required the House of Commons to publish the proceedings of its various committees. As to whether there is an requirement to publish regulatory instruments, I have, by analogy, come to the conclusion that, based on section 133, there was no such requirement. There is specific wording regarding the preparation of records and journals of both Houses in the two official languages in section 133.

With respect to section 18 of the Charter, it could also be argued from the words "shall be printed" that there is an requirement for the House to publish in bilingual format the proceedings of its committees. Under the Official Languages Act, this is perhaps somewhat more clear and the requirement would probably be a great deal clearer.

Also, this was not a true requirement to the extent that, because of parliamentary privilege, the House remains master of its own proceedings. The House alone determines what must be published. On the issue of publishing committee proceedings, the question of parliamentary privilege overshadowed the legal analysis on that side.

Donc, en ce qui concerne la prescription au bilinguisme législatif s'agissant soit d'adoption d'une loi, soit d'adoption d'un règlement, la jurisprudence, et en particulier les décisions de la Cour suprême du Canada, permettent de cerner avec, je dirais, relativement de facilité aujourd'hui la portée réelle de cette obligation.

Il y a des zones grises mais l'on connaît, avec pas mal de certitude, le champ d'application de l'article 133. Par exemple, le format bilingue des règles de pratique des organismes quasi judiciaires, c'est une définition de droit administratif. Le droit administratif a évolué et maintenant on fait une distinction entre l'organisme quasi judiciaire qui est soumis au respect des règles de justice naturelle, de l'organisme administratif qui, lui, doit respecter plutôt les règles de la procédure équitable. En ce qui concerne l'adoption de la loi ou du règlement, cela apparaît assez clair.

Ce qui apparaît beaucoup moins clair c'est: est-ce que l'on peut tirer de la lecture de l'article 133 ou encore de l'article 18 de la Charte, une obligation ou une prescription quant à la publication des textes législatifs? Est-ce que toutes les lois doivent être publiées? Est-ce que tous les Règlements doivent être publiés? Dans une société démocratique, il me semble, en particulier s'il s'agit de la loi, la question appelle une réponse assez évidente. Tout ce qui est normatif dans la mesure où il y a sanction en cas de non respect, devrait être normalement accessible au public.

J'ai fait une étude l'an dernier en ce qui concerne l'obligation pour la Chambre des communes du Canada de procéder à la rédaction bilingue des comptes rendus des comités de la Chambre des communes. Vous savez qu'une décision a été prise l'an dernier à ce sujet. J'ai analysé l'article 133 et l'article 18 de la Loi sur les langues officielles. Ces articles obligent que les procès-verbaux des comités de la Chambre des communes soient publiés et rédigés dans un format bilingue. On s'est demandé si les dispositions en question obligeaient la Chambre des communes à procéder à la publication des procès verbaux de ses divers comités. Par analogie, si l'on tente de vérifier s'il y a une obligation à la publication des textes réglementaires, j'en suis venu à la conclusion que, si l'on jette un coup d'oeil à l'article 133, il n'y avait d'obligation de cette nature. Il faut comprendre qu'il y a un libellé spécifique en ce qui concerne la rédaction dans les deux langues officielles, des archives, des procès-verbaux, des journaux des deux Chambres à l'article 133.

En ce qui concerne l'article 18 de la Charte, «shall be printed», là également l'on pourrait, à partir d'une argumentation de texte, dire que, effectivement, il y a une obligation pour la Chambre de procéder à une publication bilingue des procès verbaux de ses comités. En vertu de la Loi sur les langues officielles, cela serait peut-être un peu plus clair et l'obligation serait probablement beaucoup plus évidente.

Par ailleurs, ce n'était pas une véritable obligation dans la mesure où, à cause des privilèges parlementaires, la Chambre reste quand même maîtresse de ses procédures. La Chambre détermine elle seule, ce qui doit être publié. Lorsque l'on parle des procès-verbaux qui émanent de ses comités et qui doivent être publiés, il y avait donc la question des privilèges parlementaires

With respect to the application of regulations, do section 133 and section 18 of the Charter require the publication of regulations as such? This question is difficult to answer. I am not at all sure. There is an argument that could be made on the interpretation of these enactments in section 18 about legislation that must be published in English and in French. In terms of the pith and substance of section 18 of the Charter or section 133 of the *Constitution Act, 1867*, these sections go to the use of English and French in certain areas of activity. These sections are aimed at ensuring equality of treatment, equality of status and privilege in the use of English and French in certain activities of Parliament. This is the pith and substance, I think, of section 133 or section 18. If it is the pith, if it is the substance of the provisions in question, can it be said that this goes a little bit further and that the sections in question overflow this linguistic aspect and genuinely impose, either on Parliament or on a regulatory authority, the obligation to publish all regulations? I am not sure.

This is even more true because publication of regulations is relatively new in Canada. Before World War II, publication was more casual. The government had a lot more discretion in deciding whether to publish regulations. It was really during wartime that a large number of regulations were passed. People became aware of the need to provide for the systematic publication of the regulations made by federal authorities.

It was at the end of the 1940s that legislation was passed to ensure a framework for the systematic publication of regulations. The current Act provides escape hatches and even exemptions.

I could say that those concerned knew in 1982 what was happening in the publication of these regulations. If they had really wanted to change things and require the government to publish them — and I think this would be an enormous task to require a government to publish all its regulations — it seems to me that those concerned would have done so far more clearly.

When we are dealing with a federal regulation that meets the definitions provided by the Supreme Court of Canada, the principle of simultaneous enactment in both languages must be respected. If this was not done in the past, there is a sanction for that, and what it is, according to the Supreme Court, is invalidity. The government is reviewing these cases to try to find a solution.

In terms of the enactment procedure, the bilingualism requirement must be observed if there is to be publication subsequently. Normally, there should be publication. I do not see why a government would not publish. This is all the more true because it is a principle of law, repeated in the bill, that as a general rule a

qui venaient brouiller, si vous voulez, l'analyse juridique de ce côté.

En ce qui concerne l'application des règlements, est-ce que l'article 133 et l'article 18 de la Charte obligent la publication des règlements en tant que tels? Cette question est difficile à répondre. Je ne suis sûr du tout. Il y a une argumentation sur l'interprétation de ces textes qui peut être faite, par exemple à l'article 18 des lois qui doivent être publiées en français et en anglais. Quand l'on regarde l'essence même, la nature même de l'article 18 de la Charte canadienne ou encore de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, l'essence même de ces dispositions vise à l'utilisation de l'anglais et du français dans certains domaines d'activité. Ces articles visent à assurer une égalité de traitement, une égalité de statut et de privilège dans l'utilisation de l'anglais et du français dans certaines activités du Parlement canadien. C'est l'essence même, je pense, de l'article 133 ou encore de l'article 18. Si c'est l'essence, si c'est la substance des dispositions en question, est-ce que l'on pourrait dire que cela va un petit peu plus loin, et que les dispositions en question débordent cet aspect linguistique et véritablement imposent, soit au Parlement canadien ou encore à une autorité réglementante, l'obligation de publier tous les règlements? Je ne suis pas sûr.

D'autant plus, en ce qui concerne la publication des règlements, c'est relativement nouveau au Canada que cette publicité. Avant le deuxième conflit mondial, on publiait plutôt cahin-caha. Il y avait beaucoup de discrétion gouvernementale dans la publication de la réglementation. C'était véritablement le temps de la guerre où l'on a adopté beaucoup de règlements. On a pris conscience de la nécessité de pourvoir à une publication systématique des Règlements adoptés par les autorités fédérales.

C'est à la fin des années '40 que l'on a adopté des législations pour s'assurer qu'il y ait effectivement un cadre qui pourvoit à une publication systématique des Règlements. La Loi actuelle prévoit des échappatoires, elle prévoit quand même des exceptions.

Je pourrais dire que le constituant savait en 1982 ce qui se passait en matière de publicité de ces règlements. S'il avait voulu véritablement y remédier, et s'il avait voulu obliger le gouvernement à les publier — cela m'apparaît un travail énorme que d'obliger un gouvernement à publier tous ses Règlements — il me semble que le constituant l'aurait fait d'une façon beaucoup plus claire.

Quand il s'agit d'un règlement fédéral qui correspond aux définitions que la Cour suprême du Canada nous a données, il faut savoir qu'en ce qui concerne son adoption, le principe de la simultanéité des deux langues doit être respectée, donc il doit très adopté dans les deux langues officielles. Si par le passé cela n'a pas été respecté, il y a sanction qui s'impose, et elle est très claire selon la Cour suprême, c'est l'invalidité. Or que le gouvernement procède à une révision de ces cas pour tenter d'y remédier.

Il faut donc au niveau de l'adoption, que la prescription du bilinguisme soit adoptée en tant que telle, s'il y a publication par la suite. Normalement, il devrait y en avoir; je ne vois pas pourquoi un gouvernement ne procéderait pas à la publication. D'autant plus, que c'est un principe de droit et le projet de loi le

person who contravenes an unpublished regulation cannot be prosecuted. Accordingly, a government that wishes to see its regulations enacted has no interest in not publishing its regulations.

If the regulation was passed in both official languages, this means that it exists in English and French format. Does this mean that the two versions absolutely must be published? I would have a very hard time giving you a specific answer to that this morning.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Theoretically, how can a regulation be enacted if it isn't published? As long as it only exists inside the minister's head, it may be enacted but it has to be written down somewhere, it has to be officially recognized. Doesn't enactment necessarily entail publication? Otherwise it would just be a vision in the head of the enabling authority.

Mr. Braën: Not necessarily. Proposed regulations are drafted in both official languages. The wording is bilingual. It is registered in both official languages, but federal regulations are generally published in the *Canada Gazette*. Oddly enough, the *Statutory Instruments Act* starts out by asserting the principle of publication — well, it is to be expected, in a democratic society, that the law, whether legislative or regulatory in nature, will be published and accessible to the citizenry. Then, right after it asserts this obligation to publish, it provides for exceptions that violate the principle.

There may be emergency situations, for example, where there is not enough time to publish and the regulations simply have to be enacted. I take your point: the text is there, and it's available. All we have to do is publish it as it stands. But for all sorts of reasons, as set out in the Bill — “international affairs, federal-provincial affairs” — it may be thought better not to go ahead and publish the text in the *Canada Gazette*. The legislation may specify some other form of publication. This Bill and the current *Statutory Instruments Act* propose a customary, normal framework, but Parliament can decide to deviate from this normal framework.

Usually Parliament should not oppose publication, but in the past, for reasons of urgency or the national interest or what have you, not all regulations have appeared in the *Canada Gazette*.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Thank you for your presentation. I will open the floor to my colleagues, who may have more specific questions.

Mr. Fillion: Your presentation was very clear. However, if we were trying to popularize the whole thing for the general public, once the three elements have been well established, that is, the form, the content and the effect of the instrument, once all these elements are respected, could you just tell us where the requirement to publish is found? You didn't spell it out in your presentation.

reprend, on ne peut pas, en général, poursuivre un individu qui a violé un règlement qui n'a pas été publié. Donc, un gouvernement n'a pas intérêt, s'il veut voir à la législation de sa réglementation, à ne pas procéder à la publication de sa réglementation.

Si le règlement a été adopté dans les deux langues officielles, cela veut dire que les deux formats français et anglais existent. Est-ce que cela signifie qu'il faut absolument procéder à leur publication? Je serais très malheureux de vous donner une réponse précise ce matin à cet égard.

Le coprésident (M. Lebel): Comment peut-on théoriquement penser que l'on puisse adopter sans publier? Tant et aussi longtemps que cela reste entre les deux oreilles du ministre, cela peut être adopté, mais il faut que ce soit écrit quelque part, il faut que ce soit reconnu. Est-ce que la publication ne découle pas automatiquement de l'adoption? Sinon, ce n'est qu'un rêve dans la tête de l'autorité habilitante?

M. Braën: Pas nécessairement. En ce qui concerne le projet de règlement, il est rédigé dans les deux langues officielles. Le libellé est bilingue. Son enregistrement se fait dans les deux langues officielles, mais la publication de la réglementation fédérale se fait généralement dans la *Gazette du Canada*. Il existe, à l'heure actuelle, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. C'est bizarre, on énonce, dans un premier temps, le principe de la publication. C'est normal, dans une société démocratique, que la règle de droit, qu'elle soit législative ou réglementaire, soit publiée et accessible au citoyen ou à la citoyenne. Par ailleurs, tout de suite après avoir énoncé l'obligation, l'on prévoit des exceptions qui viennent donc choquer ce principe.

Il peut arriver des cas d'urgence, par exemple où ce n'est pas le temps de procéder à une publication, il vaut mieux simplement adopter le règlement. Je comprends votre intervention. Le texte est là et il est disponible. Nous n'avons qu'à le publier en tant que tel. Mais, pour toutes sortes de raisons comme on l'a mentionnées dans le projet de loi: les «affaires internationales, les relations fédérales-provinciales», on préfère ne pas procéder à la publication dans la *Gazette du Canada*. Remarquez qu'une loi peut spécifier un type de publication qui diffère. La projet de loi ou la loi actuelle sur les textes réglementaires proposent un cadre qui est habituel, qui est normal, mais le législateur peut déroger à ce cadre normal.

Normalement, il ne devrait pas s'opposer à la publication, mais dans le passé, pour des raisons d'urgence, pour des raisons d'intérêt national, ainsi de suite, ce ne sont pas tous les textes réglementaires qui sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

Le coprésident (M. Lebel): Je vous remercie de votre exposé. Je laisse la parole à mes collègues qui auraient des questions plus pointues à ce sujet.

M. Fillion: Votre exposé était très clair. Par contre, si nous voulons le vulgariser, techniquement par rapport à l'ensemble des citoyens, lorsque les trois éléments ont été bien établis, à savoir la forme, le contenu du texte réglementaire et les faits du texte, lorsque tous ces éléments sont respectés, pourriez-vous nous indiquer où l'on trouve la nécessité de publication? Vous ne l'avez pas pointé dans votre exposé.

How could the Supreme Court of Canada interpret or rule if nothing is published? Without publication, it's certainly more complicated — the Court will find the instrument invalid. What is the general rule? Should it not be spelled out that everything has to be done in both official languages?

Mr. Braën: First of all, the Supreme Court of Canada has given a definition of legislative and regulatory instruments and the three criteria that apply. In Bill C-25, clearly, the definition of a regulation is much broader. It covers many more documents that would fit into the Supreme Court's definition. In a sense, Parliament, in this Bill, is going much further on the extent to which the bilingualism requirement applies. The bilingualism requirement applies in and of itself. You are right when you say that I did not answer the question about the publication requirement. I do not know that there is such a requirement. What is required under the Constitution of Canada, judging by the decisions to date of the Supreme Court of Canada, is that when a regulation is enacted it has to respect the requirement that it be in a bilingual format when it bears the signature of the regulatory authority.

When the regulation is printed and published, it must be printed and published in both official languages. What is not so clear is this: does section 133 or section 18 automatically oblige the federal government or the regulatory authority to publish regulations? Obviously, in the past, as the law now stands and in this Bill, it is specifically provided that regulations can provide for minor exceptions to the general rule of publication.

The principle is that regulations must be published, but the principle is not necessarily binding. It would be very difficult, going by case law, to give you a more definite answer than that.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Doesn't the fact that regulations have an equal and simultaneous effect in both official languages consequently entail an obligation to publish?

Mr. Braën: That could be argued. We could say that, as long as it is found that a citizen has a constitutional right to have access — this comes before the issue of language — to have access to the text of regulations. Then, if this right is established, we could in light of the language requirements add that this access has to be in both official languages. Once again, if you take a look at clause 11 of the Bill, it says,

No person may be convicted of an offence or subjected to a penalty for a contravention of a regulation that was not published... on or before the date of the alleged contravention...

Mr. Fillion: Published in both official languages.

Mr. Braën: Yes, invariably.

Mr. Fillion: If it is not published, you cannot have penalties. In the nature of things, if you want to be able to impose penalties under a law, that law has to be made public.

Comment la Cour suprême du Canada pourrait-elle interpréter ou juger s'il n'y a pas de publication? S'il n'y a pas de publication, c'est sûr que c'est plus difficile et elle va invalider. Quelle est la règle générale? Est-ce que l'on ne devrait pas édicter que tout doit se faire dans les deux langues officielles?

M. Braën: D'abord, la Cour suprême du Canada a donné une définition du texte législatif et du règlement en tant que tel, les trois critères à appliquer. En jetant un coup d'oeil sur le projet de loi C-25, on se rend compte que le règlement est défini d'une façon plus large. Il englobe beaucoup plus de textes que ce que nous pourrions retrouver dans la décision de la Cour suprême du Canada. D'une certaine façon, le législateur, en ce qui concerne ce projet de loi, va beaucoup plus loin dans la mesure où la prescription au bilinguisme s'applique. La prescription au bilinguisme s'applique en tant que telle. Vous avez raison quand vous dites que je n'ai pas répondu à la question de la nécessité de publication. Je ne sais pas s'il y a nécessité de publication. Ce qui est nécessaire et requis en vertu de la Constitution du Canada, ce que l'on sait à ce jour, à la lueur des décisions de la Cour suprême du Canada, c'est que lorsque l'on adopte un règlement, il faut que le règlement respecte la prescription au bilinguisme; c'est-à-dire qu'il soit dans un format bilingue lorsqu'il porte la signature de l'autorité réglementante.

Lorsque le règlement est imprimé et publié, il doit l'être dans les deux langues officielles. Ce que l'on ne sait pas, c'est: est-ce que l'article 133 ou l'article 18 oblige automatiquement le gouvernement ou l'autorité réglementante à publier un règlement. Évidemment, dans le passé, dans l'état du droit actuel et dans le projet de loi, on prévoit spécifiquement que le règlement peut faire des petites exceptions au caractère général de la publication.

Le principe c'est que l'on publie les règlements, mais il est possible de déroger à cela. Sur un plan jurisprudentiel, nous serions très mal pris, à l'heure actuelle, de vous donner une réponse précise.

Le coprésident (M. Lebel): Est-ce que le fait d'avoir un effet simultané égal dans les deux langues officielles n'inclut pas, par conséquent, l'obligation de publier?

M. Braën: On pourrait utiliser cela. Nous pourrions dire, à condition que l'on juge que c'est un droit constitutionnel pour le citoyen ou la citoyenne d'accéder — on ne parle pas encore de langue — mais d'accéder au texte réglementaire. Un, ceci étant, si le droit existe, compte tenu des prescriptions en matière de langue, nous pourrions ajouter que ce soit dans les deux langues officielles. Encore une fois, si vous jetez un coup d'oeil à l'article 11 du projet de loi, on vous dit:

Aucune sanction ne peut découler du non-respect d'un règlement qui, à la date du fait reproché, n'avait pas été publié [...]

M. Fillion: Publiée dans les deux langues officielles.

M. Braën: Oui, tout le temps.

M. Fillion: Si ce n'est pas publié, vous ne pouvez pas avoir de sanction. Par le fait même, c'est presque une obligation de le publier si l'on veut sanctionner une loi à un moment donné.

Mr. Braën: Not necessarily. It depends on the requirement set out in the regulations themselves. It may be a requirement addressing a very small number of people. There may be no violation, no obligation to prosecute. It may be impossible to imagine a case being brought before the courts for breach of these regulations.

Clause 11 tells us that there is a general principle of publication. We aren't even talking about language here, we are talking about the regulatory matter as such. It is a question of democracy and equality. There is a general principle of publication. If the state is going to charge citizens for contravening a regulation that has never been made public, well, it can't. They will not be charged, except in the circumstances provided for.

This clause of the Bill is not dealing with language. Generally speaking, when regulations are enacted they are subject to the conditions set out in the bill or the act under which they are being made.

Mr. Fillion: At the start of your presentation you said that section 133 provides the minimum as regards publication. The government can always go further. If the government wants more than the minimum, it should specify in the text of acts and regulations that they have to be, or don't have to be, published in both official languages. Is that right?

Mr. Braën: Yes, that is correct.

Mr. Fillion: This is going back to the spirit of 1867, but we are evolved since then. There is a minimum that has to be respected under section 133, but nowadays, and in the light of experience, governments have published, they have done more than they were obliged to do, they have not been bound by the letter of the law. They have added to it by publishing.

Is it possible, not the way you described just now, but to categorize regulations, so that less important ones, by which I mean ones that do not affect very many people, would not have to be drafted in both official languages precisely because they don't affect many people? If most people were affected, there might be an obligation. Is there not some way of getting the system to change?

Mr. Braën: First of all, in the case of regulations, they do have to be enacted in both official languages. But you're right.

I said just now that the bilingualism requirement as set out by the Supreme Court of Canada is linked with a particular definition of what a regulatory instrument is. If you look at the definition of a regulation in the Bill, that definition is much more broader. It covers many more documents.

The regulatory process that is proposed here provides for drafting proposed regulations in both official languages. The registration of bilingual regulations is provided for and so forth.

M. Braën: Pas nécessairement, cela dépend de la règle qui est dictée par le règlement en tant que tel. La règle peut s'adresser à un très petit nombre d'individus. Il n'y a pas de violation, on n'est pas obligé de poursuivre. Il n'est pas possible d'imaginer une poursuite devant les tribunaux pour violation de ce texte.

L'article 11 nous dit qu'il y a un principe général de publication. On ne parle même pas de langue, on parle du règlement. Il y a une question d'esprit démocratique et d'égalité. Il y a un principe général de publication. Si l'on poursuit un individu pour avoir contrevenu à un règlement qui n'a pas été publié, à ce moment, on prévoit que l'on ne peut pas le poursuivre. Il ne sera pas poursuivi à moins des exceptions prévues.

On ne parle pas de langue dans cet article du projet de loi. Il faut bien savoir que généralement, quand on adopte un texte réglementaire on veut qu'il s'applique compte tenu de la prescription qui est prévue dans le projet de loi ou dans le droit actuel.

M. Fillion: Vous avez, au début de votre énoncé, dit que la prescription 133 est un minimum au niveau de la publication. C'est toujours possible pour le gouvernement d'y ajouter. Si l'on ne veut pas avoir seulement le minimum, c'est à l'intérieur des lois et des règlements que l'on va préciser si l'on doit publier ou pas dans les deux langues. Est-ce que c'est cela que vous voulez signifier?

M. Braën: Oui. C'est un fait.

M. Fillion: On est dans l'esprit de 1867, mais on a évolué depuis ce temps. Il y a un minimum qui doit être respecté lorsque l'on prescrit par rapport à l'article 133. Mais au temps où nous vivons actuellement et avec l'expérience antérieure, ils ont publié ou ils ont fait plus de choses qu'ils auraient dû faire, ils ne s'en sont pas tenus simplement à la limite de la loi. Ils en ont rajouté dans leur publication.

Peut-on, non pas comme vous le disiez tantôt, faire des catégories de règlement où un règlement qui a moins d'importance, parce qu'il touche peu d'individus, ne soit pas sujet à être écrit dans les deux langues officielles parce que cela ne touche pas beaucoup d'individus. S'il touche à la masse, là il y aura peut-être obligation. Est-ce qu'il n'y a pas une façon de faire évoluer ce système?

M. Braën: D'abord, si c'est un règlement, tout règlement doit être adopté dans les deux langues officielles. Par ailleurs, vous avez raison.

Je disais tantôt que la prescription au bilinguisme, selon la Cour suprême du Canada, s'accroît à une certaine définition de texte réglementaire. Si l'on jette un coup d'oeil à la définition de règlement dans le projet de loi, la définition va plus loin. Elle englobe beaucoup plus de textes.

L'on prévoit dans le processus réglementaire qui est proposé ici, par exemple, la rédaction d'un projet de règlement bilingue. On prévoit l'enregistrement d'un règlement bilingue et ainsi de suite.

In a way, section 133 is a minimum. The Bill, in terms of its scope, says what regulations will be enacted and published in both languages, goes much further, in a way, than what is provided for in the Constitution, and that is perfectly normal.

It reflects, among other things, section 16(3) of the Charter, which imposes the obligation "to advance the equality of status or use" of the two languages in this country. That's fine.

But once again, what I am saying is that as far as the bilingualism requirements set out in section 133 or section 18 are concerned, I am not sure as far as language is concerned what they mean in terms of the obligation to publish. I am not sure that we can say categorically, "Yes, section 133 and section 18 of the Charter oblige the government to publish its regulations," quite apart from the language question.

That is what interests you. Let's put the language issue aside. Let's take for granted that everything is going to be in a bilingual format in any event. Is the government under an obligation to publish every regulation in the *Canada Gazette*? I can't give you an answer.

Section 133 and the other language provisions have often been argued before the courts, but always from the standpoint of language, never from the standpoint of obligation to publish.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Does anyone else wish to ask the witness a question?

[English]

Mr. Wappel: Professor, for the record, could you outline your area of expertise?

[Translation]

Mr. Braën: I am a lawyer and a member of the Barreau du Québec; I have been a professor of law at the University of Ottawa since 1982. Before that, I was at the École de droit at Université de Moncton in New Brunswick. Among other things, I have done analyses and studies on the issues of the language provisions of Canada's Constitution.

[English]

Mr. Wappel: As I understand your evidence today, you have made a distinction between the purpose of section 133, which is to ensure bilingualism, as distinct from imposing on government an obligation to publish. Is that what you are telling us?

Mr. Braën: Yes.

Mr. Wappel: Section 133 reads:

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

What would you say the phrase "the Acts" means? Does it refer to proposed laws or laws as passed?

[Translation]

Mr. Braën: It means the statute itself: the bill, the legislation as enacted, and the regulations as well.

[English]

D'une certaine façon, l'article 133 est un minimum. Le projet de loi en termes de portée, dit quels sont les textes réglementaires qui seront adoptés et publiés dans les deux langues, va plus loin, d'une certaine façon, que ce qui est prévu dans la Constitution et cela est tout à fait normal.

Cela respecte, entre autres choses, le paragraphe 16(3) de la Charte, la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues dans ce pays en que tant tel. C'est très bien.

Mais encore une fois, ce que je dis, c'est que les prescriptions au bilinguisme prévues à l'article 133 ou encore à l'article 18, je ne suis pas certain, en matière de langue, ce que cela veut dire mais en matière d'obligation de procéder à une publication des textes, je ne suis pas sûr que l'on puisse dire véritablement que, oui, les articles 133 et 18 de la Charte obligent le gouvernement à publier les règlements, abstraction faite de la question linguistique.

C'est ce qui vous intéresse. Mettons de côté la question linguistique. On prend pour acquis que tout va être bilingue de toute façon. Est-ce que le gouvernement a l'obligation de publier dans la *Gazette du Canada* tous les règlements? Je ne peux pas vous donner de réponse.

On a beaucoup interprété devant les tribunaux l'article 133 et les autres dispositions linguistiques mais toujours sous l'angle de la langue, mais jamais sous l'angle de l'obligation de publier.

Le coprésident (M. Lebel): Est-ce que quelqu'un désire encore interroger le témoin?

[Traduction]

M. Wappel: Monsieur le professeur, aux fins du compte rendu, pourriez-vous définir votre domaine d'expertise?

[Français]

M. Braën: Je suis avocat, membre du Barreau du Québec et professeur de droit à l'Université d'Ottawa depuis 1982. Auparavant, j'étais à l'école de droit de Moncton au Nouveau-Brunswick. J'ai fait, entre autres, beaucoup d'analyses et d'études sur la question des dispositions linguistiques dans la Constitution canadienne.

[Traduction]

M. Wappel: Si je comprends bien votre témoignage, vous faites une distinction entre l'objet de l'article 133, qui vise à assurer le bilinguisme, et l'obligation pour le gouvernement de publier. Est-ce bien cela?

M. Braën: Oui.

M. Wappel: L'article 133 se lit comme suit:

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Que signifie, d'après vous, l'expression «les lois»? S'agit-il des projets de loi ou des lois adoptées?

[Français]

M. Braën: Cela signifie la loi elle-même, le projet de loi, la loi une fois adoptée et cela signifie le règlement également.

[Traduction]

It is the regulation and the statute.

Mr. Wappel: And also the proposed law?

Mr. Braën: Exactly.

Mr. Wappel: If all of those things shall be printed and published in both English and French, and something is not printed and published, is it contrary to section 133?

[Translation]

Mr. Braën: It depends. For example, having legislation or regulations printed and published in English only, or in French only, contravenes section 133; does that mean that section 133 requires the printing and publication of these instruments? That is something else. The wording you used, "shall be printed and published", is also found in section 18 of the Charter. An argument could be put forward based on this wording, but I am not sure it would be upheld by the courts.

[English]

Mr. Wappel: Are you really saying that the section should be read with the words "if it is printed, it shall be printed in both English and French"?

[Translation]

Mr. Braën: Section 133 sets out requirements concerning the use of English and French in three areas: Parliament; justice; and legislative instruments themselves. The essence of section 133 is to ensure a certain minimum use of English and French. That is the essence of this provision. Is it allowable to say that it goes farther? Section 133 does not address only a language issue. It goes much farther: it is intended to ensure that all legislation and regulations enacted by Parliament and Quebec's National Assembly are "published". Here, the issue no longer has to do with language; it has to do with publishing acts of legislatures. Perhaps the Supreme Court of Canada might say, yes, the authors of Confederation did want to achieve both these objectives in one provision, but I doubt that it would go that far in interpreting it.

[English]

Mr. Wappel: Are you familiar with the case of *Sinclair v. Quebec*?

Mr. Braën: Yes.

Mr. Wappel: In that case, I am told, some instruments were published in the French language only and some instruments were not published at all. The court found that all of them, those published in French only and those not published at all, were contrary to section 133 and were therefore null and void.

Is that a correct reading of that case?

[Translation]

Mr. Braën: I would make a distinction. People can indeed take a few words out of a decision. *Sinclair* has to do with regulations that were not published. Only in law can one manage to build an

C'est le règlement et la loi.

M. Wappel: Également les projets de loi?

M. Braën: Exactement.

M. Wappel: Si tous ces textes doivent être imprimés et publiés en français et en anglais, et qu'une partie n'est pas imprimée ni publiée, cela contrevient à l'article 133?

[Français]

M. Braën: Cela dépend, si, par exemple, une loi ou un règlement sont imprimés et publiés en anglais seulement ou en français seulement, cela contrevient à l'article 133. Est-ce que cela signifie pour autant que l'article 133 oblige l'impression et la publication des lois? C'est une autre chose, et le libellé que vous avez utilisé «shall be printed and published», on le retrouve également à l'article 18 de la Charte. On peut faire un argument du texte mais je ne suis pas certain qu'il serait retenu par les tribunaux.

[Traduction]

M. Wappel: Voulez-vous vraiment dire que l'article devrait comprendre les mots suivants: «si elles sont imprimées, elles devront être imprimées en français et en anglais»?

[Français]

M. Braën: L'article 133 énonce des prescription concernant l'usage de l'anglais et du français dans trois domaines: les travaux parlementaires, la langue de la justice, la langue de la législation en tant que telle. L'essence de l'article 133 est de pourvoir à un minimum en termes d'utilisation du français et de l'anglais. C'est l'essence de la Loi. Est-ce que l'on pourrait ajouter et dire que cela va plus loin? Ce n'est pas qu'une question linguistique. L'article 133 va beaucoup plus loin et veut faire en sorte de «publiciser» toute loi et tout règlement adopté par le Parlement et l'Assemblée nationale à Québec. À ce moment-là, on ne parle plus de questions linguistiques. On parle ici de publicité de l'acte législatif. Peut-être que la Cour suprême du Canada pourrait dire: oui, effectivement, le constituant a voulu joindre ces deux objets au sein de la même disposition mais, en termes d'interprétation des lois, je douterais qu'il en arrive à faire cela.

[Traduction]

M. Wappel: Connaissez-vous l'affaire *Sinclair c. Québec*?

M. Braën: Oui.

M. Wappel: Dans cette affaire, d'après ce qu'on m'a dit, certains textes réglementaires ont été publiés en français seulement, et d'autres n'ont pas été publiés du tout. Le tribunal a décrété que tous ces textes, ceux publiés en français seulement et ceux non publiés du tout, contrevenaient à l'article 133 et étaient par conséquent nuls et non avenue.

Est-ce une bonne interprétation de l'affaire?

[Français]

M. Braën: J'apporterais une nuance. On peut effectivement, à partir d'un jugement, extraire quelques mots. Dans l'affaire *Sinclair*, on parle de règlements qui n'ont pas été publiés. Ce n'est

argument that will hold up in court by taking a few words out of context.

In *Sinclair*, a piece of legislation and some orders concerning the merger of the cities of Rouyn and Noranda were enacted in French only.

The issue was whether that legislation and those orders, providing for the merger and setting out the conditions for it, were indeed subject to the bilingualism requirement. In my opinion, that was the essence of that decision. Since the issue in *Sinclair* was non-publication, can *Sinclair* now be used to say that section 133 not only contains the bilingualism requirement but also—and what is much more — creates another requirement?

That would be odd: According to that interpretation, in Canada only the National Assembly of Quebec, the Parliament of Canada, the Legislative Assembly of New Brunswick and the Legislative Assembly of Manitoba, but not the other provinces, would be required to publish their legislation and regulations. If the authors of Confederation had indeed wanted publication to be the real subject of section 133, it seems to me that, given the nature of the Canadian federation, they would have made this provision applicable everywhere.

Mr. Fillion: The Department of Justice has different interpretations of section 133. On the one hand, some people say that section 133 has to do with printing or publication only as part of the process of enacting instruments; that is one theory. On the other hand, some people have another theory, that the requirement to publish in both official languages applies only to instruments the government decides to print and publish, and at that point becomes optional.

What is your opinion on this point? If you were not a professor but working at the Department of Justice of Canada, on which side would you be in all this? Or would you have another opinion?

Mr. Braën: I would consider the issue not from the perspective of language, but from that of legality and democracy, insofar as regulations contain standards, and the standard-setting aspect of regulations affects citizens. These instruments change individuals' rights and obligations; people can even be prosecuted for having contravened them, and be unable to defend themselves. In a democratic society, I would find it odd for the government to take advantage of a loophole in order to make it into a rule. I have difficulty seeing how, in this country, there can be real democracy along with a desire to empower the government to publish only the regulations it wants to publish, with no regard for the rest.

I do not think I would consider the issue from the perspective of language. From the perspective of language it is not complicated: if an instrument is to be published, it is published in both official languages. That is quite clear according to the Supreme Court of Canada.

pas comme cela qu'en droit, on peut en arriver à bâtir une argumentation qui soit solide devant les tribunaux. On peut prendre quelques mots et les sortir du contexte.

Dans l'arrêt *Sinclair* il avait eu une législation, des décrets d'adoptés en ce qui concerne la fusion des villes de Rouyn et de Noranda qui avaient été adoptés strictement en français.

On s'est posé la question à savoir si ces actes législatifs, les décrets en question qui prévoyaient la fusion et qui établissaient les conditions, étaient véritablement des actes législatifs soumis à la prescription du bilinguisme. À mon avis, c'est cela l'essence du jugement. Est-ce que nous pouvons utiliser l'arrêt *Sinclair* pour dire, parce que l'on a parlé de non publication dans ce cas que l'article 133 signifie dorénavant que non seulement l'on vise la question de la prescription bilinguisme mais il y a beaucoup plus une obligation?

Cela serait quand même particulier: si je suis cette interprétation, au Canada il n'y aurait que l'Assemblée nationale du Québec, le Parlement du Canada, le Nouveau-Brunswick et l'Assemblée législative du Manitoba qui auraient l'obligation de publier leurs règlements et leurs lois, mais pas les autres provinces. Si véritablement on avait voulu faire de la publication l'objet véritable de l'article 133, il me semble que, compte tenu de la nature de la fédération canadienne, cela eût été une disposition applicable partout.

M. Fillion: Au niveau du ministère de la Justice, on a différentes interprétations de l'article 133, d'une part, il y en a qui penchent vers celle-ci en disant que cet article 133 porte uniquement sur l'impression ou la publication dans le processus d'adoption des lois. Cela c'est une théorie. D'autre part, il y a des gens qui vont développer une autre théorie en disant que l'exigence de publier dans les deux langues officielles ne s'applique qu'aux mesures que le gouvernement décide d'imprimer et de publier. Cela devient alors facultatif.

Quel est votre point de vue à ce sujet-là? Au lieu d'être professeur et que vous étiez au ministère de la Justice du Canada, quel serait votre penchant par rapport à tout cela? Auriez-vous un autre avis?

M. Braën: J'aborderais la question non pas sous son angle linguistique mais sous l'angle de la légalité et de la démocratie dans la mesure où un règlement contient des normes. C'est l'aspect normatif qui s'applique aux citoyens où les individus voient leurs droits et leurs obligations modifiés par ces textes dans la mesure où je peux même être poursuivi pour avoir violé des textes et que je ne puisse me défendre. Je trouverais cela curieux dans une société démocratique que le gouvernement profite d'un échappatoire pour en faire une règle. Je vois mal comment dans ce pays, l'on puisse parler de réelle démocratie alors que l'on veut donner au gouvernement le pouvoir de faire en sorte que l'on publiera que les règlements que l'on veut publier, tant pis pour le reste.

Il me semble que ce n'est pas sous l'angle linguistique que j'aborderais la question. Sous l'angle linguistique ce n'est pas compliqué: si l'on veut publier, on le fait dans les deux langues officielles. Cela est très clair selon la Cour suprême du Canada.

It is really from the perspective of access to the regulations that I would consider the issue. It would be odd if people could be prosecuted for contravening regulations that could not be found anywhere, except by going to such-and-such a location in such-and-such a building and looking in a cabinet, since all regulations are registered. From the perspective of democracy, that would be odd.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Now you are holding on to your hat!

Senator Rizzuto: If I may digress a little, you know that the Senate is considering Bill C-216. A number of persons are questioning certain rights, arguing that, since we must reduce expenditures, we must reduce services in French in certain provinces or regions of Canada. Now that we are discussing section 133, in your opinion is that budgetary argument really sufficient justification for reducing these services? It seems to me that section 133 should protect these services in French. I would like to know your opinion on that point. Is it possible to intervene and invoke section 133 in that regard?

Mr. Braën: From a territorial perspective, the scope of section 133 is limited: It applies to federal institutions and Quebec institutions. The other provinces are not affected by this section, although some of them, like New Brunswick and Manitoba, are subject to similar provisions. From a constitutional perspective, many provinces have also provided themselves with frameworks in order to provide services to their minorities.

Section 133 applies to Parliament, language, justice, legislation, and delegated legislation, which are also services, in a way: Access to the courts or the justice system, and to legislation and regulations, is a service of primary importance provided by the government.

There is another, probably more fundamental, provision: section 20 of the Charter. From a constitutional perspective, this section requires the federal government to provide, among other things, services in both of Canada's official languages.

Can the present economic situation be used to reduce services or the quality of services without contravening Canada's Constitution?

The issue of costs has been discussed in *Mayer*, a decision by the Supreme Court of Canada concerning the application of section 23 of the Charter, to French schools in Edmonton, Alberta. The Supreme Court ruled that there were constitutional obligations and that the government was required to make provision for them, pointing out that the issue of costs could not be an obstacle to the exercise of constitutional rights. I do not think that the issue of costs could be invoked in order to oppose the exercise of constitutional rights.

However, the Court seemed to say that the issue of costs could be used to verify whether, in the case of Alberta, it was reasonable to give parents the governance of their school institution. So there could be some impact. I do not think, unless the Constitution were

C'est vraiment sous l'angle de l'accessibilité de la réglementation que je regardais cela. Ce serait curieux que vous soyez poursuivis pour avoir enfreint à un règlement que l'on ne retrouve pas nulle part. Sauf, aller à tel immeuble, à telle place et regarder dans un coffret, parce que le Règlement est toujours enregistré. Cela serait curieux sur le plan démocratique

Le coprésident (M. Lebel): Maintenant vous tenez votre tuque!

Le sénateur Rizzuto: Si je peux dévier un peu de la discussion. Vous savez que le Sénat étudie présentement le projet de loi C-216, et plusieurs personnes se posent la question concernant certains droits à cause des arguments que nous devons réduire les dépenses et par conséquent l'on devrait réduire les services en français dans certaines provinces ou dans certaines régions du Canada. Quand on parle de l'article 133, d'après vous, est-ce que vraiment l'argument de l'effet budgétaire est suffisant pour réduire ces services? D'après moi, l'article 133 devrait protéger ces services en français. J'aimerais connaître votre avis là-dessus. Est-ce que l'on pourrait intervenir et faire valoir l'article 133 dans ce cas?

M. Braën: L'article 133 a une portée limitée sur un plan territorial: il s'applique aux institutions fédérales et aux institutions du Québec. Les autres provinces échappent à cet article, quoique que certaines soient assujetties à des dispositions similaires comme au Nouveau-Brunswick et au Manitoba. Sur le plan constitutionnel beaucoup de provinces ont adopté aussi un cadre pour offrir des services à leur minorité.

L'article 133 vise les travaux parlementaires, la langue, la justice, les lois et la législation déléguée. Ce sont aussi des services d'une certaine façon: accéder à des tribunaux ou à un système de justice, c'est un service primordial que l'État offre pour accéder à la Loi et aux Règlements.

Par ailleurs, il y a une autre disposition qui est probablement plus fondamentale, pour répondre à votre question, c'est l'article 20 de la Charte canadienne qui, entre autres choses, impose l'obligation au gouvernement canadien, sur un plan constitutionnel, à donner des services dans les deux langues officielles du Canada.

Est-ce que sur un plan économique on peut utiliser le contexte actuel pour diminuer les services ou la qualité des services sans pour autant enfreindre la Constitution de ce pays?

On a déjà discuté de la question des coûts dans l'affaire *Mayer*, une décision de la Cour suprême du Canada qui touchait l'application de l'article 23 de la Charte, c'est à dire la question des écoles françaises à Edmonton, en Alberta. On avait jugé qu'il y avait des obligations constitutionnelles et que l'État devait y pourvoir. On avait fait valoir que la question des coûts ne pouvait pas être un obstacle à l'exercice de droits constitutionnels. Je ne pense pas que l'on puisse invoquer la question des coûts pour s'opposer à l'exercice de droit constitutionnel.

Mais la Cour a semblé dire que l'on pourrait utiliser la question des coûts pour vérifier si, dans le cas de l'Alberta, il est raisonnable ou pas de confier aux parents la gestion de leur établissement scolaire. Donc, qu'il pourrait y avoir un impact. Je

changed, that the issue of costs could be invoked in order to deny a constitutional right. On the other hand, it could quite probably be used in order to manage a constitutional right or place it within a financial framework. I think taking costs into account is in the spirit of any good government and any good government management.

Mr. Bernier: Professor Braën, could it not be that the authors of Confederation, in 1867, assumed that statutes would necessarily and inevitably be published since, at the time, of course, they were considering only acts of legislatures? Basically, it never occurred to the persons who wrote section 133 that there might be any such thing as an unpublished act, and the bilingualism requirement was included on that assumption.

Mr. Braën: That is a good argument, but be careful. I could make the same argument citing section 18 of the Charter. When the authors of the Constitution wrote section 18, they knew what the word statute meant. There had already been the decision in *Blaikie*. They knew that statutes included delegated legislation. They also know that, until the end of the 1940s, the federal government had been rather inconsistent about publishing regulations and had been a long way from applying the present across-the-board standard. Knowing all that, you see, they could have been much more specific. That is more or less how I would answer your first question.

Mr. Bernier: All right. In my second question, I am a little like Senator Rizzuto in digressing from the agenda. Professor Braën spoke of good faith, and that made me prick up my ears. As the witness may know, in its third Report, tabled in both Chambers, and to which we are still awaiting the government's comprehensive response, the Committee raised the issue of federal regulations enacted in only one official language. I refer to annotated cases, which go back to the time before *Blaikie*.

The theory that has been put forward thus far by the government is that those regulations, while possibly unconstitutional, are not invalid, because the Governor in Council acted in good faith, being unable to know or predict the decision in *Blaikie*. In summary, the Governor in Council did not think he or she was acting wrongly, and the fact that these regulations were subsequently translated should suffice.

Did I understand you correctly that nothing in Supreme Court case law supports the argument that the Supreme Court would have ruled that good faith — *bona fide*, *mala fide* — justifies contravening section 133?

Mr. Braën: I do not know where the Department of Justice gets that argument. In my opinion, and in light of the case law, good faith has nothing to do with verifying what sanction should have been applied to an instrument that did not meet with the bilingualism requirement.

In the case of Manitoba, all legislation and other instruments enacted since 1890 were declared invalid, nearly a century later; there was no question of whether the Legislative Assembly of Manitoba had acted in good faith. How can the good faith of an

ne pense pas, à moins de changer la Constitution, que l'on puisse invoquer la question des coûts pour nier un droit constitutionnel. Par ailleurs, pour l'aménager, pour l'encadrer dans son exercice, fort probablement. Je pense que c'est l'esprit de tout bon gouvernement, de toute bonne gestion gouvernementale que de tenir compte des coûts.

M. Bernier: Monsieur Braën, ne pourrions-nous pas penser que le constituant, en 1867, prenait pour acquis qu'il y aurait nécessairement et invariablement publication des lois, puisqu'à l'époque, évidemment, on ne parlait que des lois des législatures? Finalement, cela n'est jamais venu à l'esprit de ceux qui ont rédigé l'article 133 que l'on pourrait possiblement avoir affaire à autre chose qu'une loi publiée et que l'on a ajouté à ce moment-là, l'obligation de bilinguisme.

M. Braën: L'argument est bon mais faites attention. Je pourrais avancer le même argument en vous renvoyant à l'article 18 de la Charte canadienne. Lorsque le constituant a édicté l'article 18, il savait que cela signifiait le mot loi. Il y avait eu l'affaire *Blaikie* auparavant. Il savait que cela incluait la législation déléguée. Il savait, par ailleurs, que jusqu'à la fin des années 1940, le gouvernement fédéral était un petit peu chambranlant dans la question de la publication des règlements. Cela était loin d'être la norme universellement applicable à ce moment. Sachant tout cela, il aurait pu être beaucoup plus précis, voyez-vous. C'est un peu comme cela que je réponds à votre première question.

M. Bernier: D'accord, ma deuxième question, je suis un peu comme le sénateur Rizzuto quand je sors de l'ordre du jour, M. Braën a parlé de bonne foi, mes oreilles se sont dressées. Comme le témoin le sait peut-être, le comité, dans son troisième rapport déposé aux deux Chambres et auquel on attend toujours la réponse globale du gouvernement, avait soulevé la question de règlements fédéraux qui n'ont été adoptés que dans une seule langue officielle. Je vous parle des cas annotés. Ce sont des cas qui remontent avant l'affaire *Blaikie*.

La théorie qui a été mise de l'avant par le gouvernement, à ce jour, c'est que ces règlements, s'ils sont possiblement inconstitutionnels ne sont pas invalides parce que le gouverneur en conseil était de bonne foi parce qu'il ne pouvait pas savoir ou prévoir la décision *Blaikie* et que, finalement il ne pensait pas à mal. L'on devrait se contenter du fait qu'il y a eu traduction subséquente du règlement.

Est-ce que je vous ai bien compris, que rien dans la jurisprudence de la Cour suprême ne permet d'avancer que la Cour suprême aurait dit que la bonne foi, *bona fide*, *mala fide*, constitue une justification à un manquement à l'article 133?

M. Braën: Je ne sais pas où le ministère de la Justice va chercher cette argumentation. À mon avis, et à la lueur de la jurisprudence, il n'a jamais été question de bonne foi lorsque venait le temps de vérifier qu'elle devait être la sanction applicable à un texte qui ne s'était pas conformé à la prescription du bilinguisme.

Dans le cas du Manitoba, on a jugé invalide toutes les lois et tous les textes adoptés depuis 1890, on a fait cela quasiment un siècle plus tard, on ne s'est pas demandé si l'assemblée législative du Manitoba était de bonne foi ou pas. Comment déterminer la

institution, an organization, or a legislature be determined? Good faith is almost impossible to prove and, in my opinion, is completely irrelevant.

Once again, the Supreme Court ruled that these requirements have to do with the form and the conditions of enactment of instruments. In other words, they have to do, not with good faith, but with procedure. And these procedural requirements must be scrupulously respected where the bilingualism requirement is concerned; otherwise, the sanction is invalidity.

In the case of Manitoba, the ruling was that the legislation and other instruments were invalid, but the province was to be given time. The legislation was to be declared valid for a certain period of time, the time it would take for them to be translated. In the case of the federal government, if the government knows perfectly well that there are instruments that do not meet the requirements of section 133, in my opinion, it has only one option: to identify, list, and re-enact those instruments in both official languages. I do not see any other way. Good faith has nothing to do with it.

Mr. Bernier: If I may ask one last question — Following the decision at trial level in *Blaikie*, it is possible to imagine the Quebec government responding to the court by providing that no Quebec legislation would be published in future.

A private publisher, not the official printer and not a government organ, could have been allowed to publish a French-language version of legislation. Would the Supreme Court have accepted that argument? I realize this is a theoretical and somewhat exaggerated question.

It seems to me that your position on the essence of section 133 leads to that conclusion, that it is possible for a legislature not to publish legislation.

Mr. Braën: In the case to which you refer, section 133 would not prevent the National Assembly from operating in that manner, but a sense of democracy would.

There is no country in the world that does not publish legislation. Obviously, legislation applies to citizens. The actual statutes must be accessible. By the way, I quite understand the argument you want to put forward. It is an argument based on the wording. It is valid until the courts are seized with it and rule against it.

In light of the essence of section 133, I am not sure that argument based on the wording "shall be printed and published" would be upheld by the courts. That is only my opinion.

Mr. Bernier: I share your doubts, in any case.

[English]

Senator Anderson: Mr. Braën, I understood you to say that you could not say with certainty that all the regulations must be published. Does the requirement set out in section 133 require publication of the full text of legislation, or would it be sufficient to publish a summary of the substance of the regulation?

bonne foi d'une institution, d'un organisme, d'un Parlement. C'est quasi impossible de faire la preuve. C'est un élément qui, à mon avis, n'a strictement rien à voir.

Encore une fois, la Cour suprême a dit que ce sont des prescriptions qui touchent la forme et les modalités d'adoption des textes. On ne parle pas de bonne foi mais de question de procédure, autrement dit. Et ces questions de procédure doivent être respectées à la lettre lorsque l'on parle de prescription au bilinguisme, sinon la sanction est l'invalidité.

Dans le cas du Manitoba, on a dit que c'était invalide mais qu'on allait leur laisser le temps. On va déclarer les lois valides un certain temps, le temps que vous procédiez à une traduction. Dans le cas du gouvernement fédéral, si le gouvernement sait pertinemment qu'il y a des textes qui ne répondent pas aux prescriptions de l'article 133, à mon avis, il n'y a qu'une seule avenue qui s'ouvre devant lui, c'est d'identifier, de répertorier et de procéder à nouveau à l'adoption dans la deux langues officielles de ces textes. Je ne vois pas d'autres solutions. La bonne foi n'a rien à voir là-dedans.

M. Bernier: Peut-être une dernière question, il est possible que l'on pourrait imaginer le gouvernement du Québec, suite au premier jugement *Blaikie*, le gouvernement aurait pu répondre à la cour en prévoyant que dorénavant, on ne publierait plus les lois du Québec.

On aurait pu laisser à un éditeur privé qui n'est pas l'éditeur officiel, qui n'est pas un organe du gouvernement, le soin de publier une version française de la loi. Est-ce que la Cour suprême aurait accepté? Je sais que c'est une hypothèse, c'est un peu gros quand même.

Il me semble que votre position sur le contenu de l'article 133 nous amène à cela. Il y a possibilité pour une législature de ne pas publier les lois.

M. Braën: Dans le cas que vous soulevez, ce n'est pas l'article 133 qui empêcherait l'Assemblée nationale de fonctionner de cette façon. C'est simplement le sens démocratique.

Il n'y a pas un pays au monde où les lois ne sont pas publiées. C'est évident, les lois s'adressent aux citoyens. Elles doivent être accessibles en tant que telles. Par ailleurs, je comprends fort bien l'argument que vous voulez mettre de l'avant. C'est un argument de texte. Il est valable tant que les tribunaux n'en seront pas saisis et ne décideront pas du contraire.

Compte tenu de l'essence de l'article 133, je ne suis pas sûr que cet argument de texte, on utilise l'expression «shall be printed and published», que cela serait retenu par les tribunaux. C'est simplement ce que je dis.

M. Bernier: Je partage votre doute de toute façon.

[Traduction]

Le sénateur Anderson: Monsieur Braën, si je comprends bien, vous ne pouvez pas affirmer avec certitude que tous les règlements doivent être publiés. Est-ce que l'article 133 exige la publication du texte complet ou suffirait-il de publier un résumé de la teneur du règlement?

Mr. Braën: It seems to me that it is the full text of the regulation or the statute itself that is passed by the Canadian Parliament or by the «autorité réglementante, le règlement lui-même dans son entier.»

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Not just its substance.

Professor Braën: No; what is enacted. For example, you have a bill in two formats; you see what I mean.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Senator Anderson, do you have another question?

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): If we assume for the moment that publication is a requirement, I think you just said the full text should be published. I take it, therefore, your view would be that a summary of the substance of the regulation would not be sufficient.

[Translation]

Mr. Braën: If actual publication is a requirement, then obviously the instrument that has been enacted, not a part of that instrument, is what is usually published.

[English]

You are asking me if it is the full text which must be published.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Or whether it would be sufficient to have simply a summary of the substance of the regulation.

Mr. Braën: If I suppose that publishing is a requirement.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Yes.

Mr. Braën: That is a good question.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): A very good question. There are officials whose good faith we sometimes question. Let us take the National Transportation Act, which is very thick, as an example. Would it be allowable — and I can understand wanting to do this — simply to publish a notice in the *Canada Gazette* stating that certain transportation regulations, let's say highway transportation regulations, have been enacted or amended, period? That would take five lines in the *Canada Gazette*. If truckers wanted to consult it, all they would have to do would be to apply to Mr. Rempel's building in Ottawa and obtain the information. Would that suffice?

Professor Braën: You mean a notice of enactment of regulations. A notice would be published informing the public that certain regulations have been enacted.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): More specifically, clause 10 reads:

[English]

The Clerk of the Privy Council may direct that as soon as possible, in bringing the substance of the regulation.

M. Braën: À mon avis, c'est le texte complet du règlement ou la loi elle-même qui est adoptée par le Parlement du Canada ou par l'«autorité réglementante, le règlement lui-même dans son entier.»

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Pas juste sa substance.

M. Braën: Non, ce qui est adopté. Par exemple, vous avez un projet de loi dans les deux formats, c'est cela.

Le coprésident (M. Lebel): Est-ce que vous avez-vous une autre question, sénateur Anderson?

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Si nous supposons que la publication est une exigence, je crois que vous avez dit que le texte devait être publié dans son entier. J'en conclus donc qu'à votre avis, un résumé de la teneur du règlement ne serait pas suffisant.

[Français]

M. Braën: Si la publication est un prérequis en tant que tel, alors à ce moment-là, c'est évidemment le texte qui a été adopté qui normalement est publié et non pas une partie de celui-ci. C'est la question.

[Traduction]

Vous me demandez si c'est le texte entier qui doit être publié.

Le coprésident (sénateur Lewis): Ou s'il suffit d'avoir simplement un résumé de la teneur du règlement.

M. Braën: Si je suppose que la publication est une exigence.

Le coprésident (le sénateur Lewis): Oui.

M. Braën: C'est une bonne question.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Très bonne question, on a des fonctionnaires dont on doute parfois de la bonne foi. Par exemple, prenez la Loi sur le transport qui est très épaisse. Est-ce que l'on pourrait, et je le comprends, simplement lancer un avis dans la *Gazette du Canada* en disant que l'on a adopté ou modifié un règlement, le règlement sur les transports, plus particulièrement le transport routier, par exemple, et point, cela prend cinq lignes dans la *Gazette* officielle du Canada. Si les transporteurs routiers veulent le consulter, ils n'ont qu'à s'adresser à Ottawa à l'édifice de M. Rempel et obtenir les règlements. Est-ce que cela serait suffisant?

M. Braën: Ce dont vous parlez, c'est un avis d'adoption d'un règlement. On va publier un avis dans lequel on informe la population que X règlement a été adopté.

Le coprésident (M. Lebel): Pour être plus précis, à l'article 10, lisez ce qu'on y écrit:

[Traduction]

Le greffier du Conseil privé peut ordonner qu'un règlement soit, dans les plus brefs délais, publié pour en communiquer la teneur.

[Translation]

The French version uses the term "teneur", but the English version uses the term substance. Unless there is serious disagreement about the meaning of these terms, substance is the essence, what is essential, while "teneur" necessarily includes everything, from the first letter to the last period. Substance may be the substance of transportation regulations or the substance of duck hunting regulations. But, as I understand it, "teneur" is much more comprehensive than substance. My theory would not be workable under the French version; but under the English version — to come back to my example of transportation regulations — I could say that transportation regulations have been enacted providing that in future truckers are not to drive more than a certain number of hours per day or haul more than a certain weight, for example, without going into detail. Would that meet the requirement contained in section 133? Once a decision were made to publish, it would be agreed that section 133 would apply.

Mr. Braën: Section 133, and section 18 of the Charter, require the use of both official languages in the process of enactment, registration, and publication of instruments. There is agreement on that point. I am saying that this requirement is not a requirement actually to publish, insofar as there is no constitutional requirement to publish. There may be instruments that provide for or develop a framework for publication.

Clause 10(3) states that regulations — or, if we look at the English version, the substance of regulations — may be published by all sorts of means other than the present means of publication in the *Canada Gazette*. In particular, consideration must be given to electronic means, insofar as there is a requirement to publish — and, once again, I cannot say that there is, either under section 133 or under section 18 of the Charter. If there is publication, it must be in both official languages. If, under the English version of clause 10(3), the substance of regulations is published on a computerized network, it may be published as provided for in clause 10(3), but the bilingualism requirement must be met.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): On behalf of the Committee, Mr. Braën, I thank you for your presentation. You brought me back to an important time in my life, when I was studying law at Université Laval. I recognized a true professor; well done!

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next meeting is Tuesday at 1 p.m. in the room 356-S.

The committee adjourned.

[Français]

En français on parle de «teneur», mais en anglais on parle de «substance», à moins que l'on ait des accrochages profonds sur le sens des mots, la substance c'est l'essence, ce qui est essentiel, tandis que la teneur, c'est impératif, c'est de la première lettre au point final. La substance peut être sur le règlement sur les transports, ou la chasse au canard. Mais la teneur, à mon sens, c'est beaucoup plus complet que la substance. Mon hypothèse ne serait pas possible en vertu du libellé francophone, mais en vertu du libellé anglophone, je pourrais, en revenant à mon exemple sur le transport, dire que nous avons adopté un règlement touchant le transport prévoyant que dorénavant on ne conduit pas plus de tant d'heures par jour, on ne transporte pas plus de tel poids, et cetera. Sans aller dans le détail, est-ce que cela répondrait à l'article 133? Une fois que l'on a décidé de le publier, vous savez que l'article 133 s'applique.

M. Braën: L'article 133 et l'article 18 de la Charte prescrivent l'obligation d'utiliser les deux langues officielles dans le processus d'adoption, dans l'enregistrement et dans la publication des textes législatifs. On s'entend là-dessus. Je dis que cela n'oblige pas à publier en tant que tel, dans la mesure où il n'y a pas d'obligation constitutionnelle à publier. Il se peut qu'il y a des textes législatifs qui pourvoient ou aménagent un cadre en ce qui concerne la publication.

L'article 10(3) dit que l'on pourra publier des règlements ou, si l'on regarde le texte anglais, la substance du règlement par toutes sortes d'autres modes que le mode courant qui est la publication dans la *Gazette du Canada*. On doit particulièrement viser les moyens électroniques. Dans la mesure où, encore un fois, sur le plan constitutionnel je suis incapable d'affirmer qu'il existe, en vertu de l'article 133 et de l'article 18, une obligation de procéder à la publication. Si on procède à la publication, il faut que cela soit dans les deux langues officielles. Si je lis l'article 10(3), en anglais, si on procède à la publication de la substance via un réseau informatique, ils peuvent le faire tel que prévu à l'article 10.3 mais ils devront respecter le bilinguisme.

Le coprésident (M. Lebel): Au nom du comité, monsieur Braën, je vous remercie de votre exposé. Vous m'avez fait revivre des heures importantes de ma vie quand j'étudiais le droit à l'Université Laval. J'ai reconnu un vrai prof, c'était très bien.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): La prochaine séance aura lieu mardi à 13 heures, dans la pièce 356-S.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the University of Ottawa:

Professor André Braën.

De l'Université d'Ottawa:

M. André Braën, professeur.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, December 10, 1996

Le jeudi 10 décembre 1996

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Review of Statutory Instruments

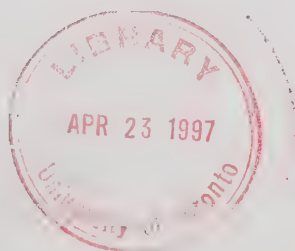
Examen de textes réglementaires

INCLUDING:
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS:
LE QUATRIÈME RAPPORT

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Deputy Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

(17)

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 1:07 p.m., this day in Room 356-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Michel Cogger and P. Derek Lewis.(3)

Representing the House of Commons: Messrs Ghislain Lebel, Geoff Regan and Tom Wappel.(3)

In attendance: François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt, Jacques Rousseau and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, *The Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS(ES)

From McGill University:

Professor Roderick Macdonald

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, the Regulations Act on the federal regulatory process.

Professor Macdonald made a statement and answered questions from members of the committee.

At 2:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

(17)

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 13 h 07, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Michel Cogger et P. Derek Lewis.(3)

Représentant la Chambre des communes: MM. Ghislain Lebel, Geoff Regan et Tom Wappel.(3)

Également présents: François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt, Jacques Rousseau et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi permanent, c'est-à-dire l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, chap. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

De l'Université McGill:

M. Roderick Macdonald, professeur.

Le comité poursuit son examen des répercussions, sur le processus réglementaire fédéral, du projet de loi C-25, Loi sur les règlements.

M. Macdonald fait un exposé, puis répond aux questions des membres du comité.

À 14 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 10, 1996

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, which is authorized by section 19 of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22 to review and scrutinize statutory instruments, respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of its review.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 10 décembre 1996

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* L.R.C. 1985, c. S.22 d'étudier et de contrôler les textes réglementaires, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à voyager au Canada et à l'extérieur aux fins de son étude.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

P. DEREK LEWIS

Joint Chairman

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 1997**

STATUTORY ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Statutory Instruments Act* R.S.C. 1985, c. S-22:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971 other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The proposed expenditures will be shared by the two Houses on the following basis:

The Senate 50%

House of Commons 50%

The said budget is as follows:	TOTAL	SENATE	H. of C.
Professional and Other Services	\$ 190,562	\$ 95,281	\$ 95,281
Transport and Communications	\$ 56,600	\$ 28,300	\$ 28,300
Hospitality	\$ 1,200	\$ 600	\$ 600
Miscellaneous	\$ 10,800	\$ 5,400	\$ 5,400
Total	\$ 259,162	\$ 129,581	\$ 129,581

The foregoing budget was approved by the Committee on Tuesday, December 3, 1996

The undersigned was in attendance on the date that this budget was being considered.

Date Joint Chairman of the Standing Committee for the Scrutiny of Regulations

Date Joint Chairman of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

**STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS
EXPLANATION OF COST ELEMENTS**

		TOTAL	SENATE	H of C
		100%	50%	50%
PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES				
1.	Legal Counsel (0402)			
	(Payments to the Library of Parliament)	\$ 121,406	\$ 60,703	\$ 60,703
Note:	These payments represent the direct salary and other costs incurred by the Committee in respect of the services of two Counsel assigned to the Committee by the Library of Parliament.			
2.	Legal Counsel (Outside opinions) (0402)	\$ 1,000	\$ 500	\$ 500
3.	Administrative Assistants (0101)	\$ 68,156	\$ 34,078	\$ 34,078
	(Payments to the Senate)			
Note:	These payments represent the direct salary and other costs incurred by the Committee in respect of the services of two Administrative Assistants assigned to the Committee by the Senate.			
HOSPITALITY				
1.	Hospitality (0410)			
	Official receptions	\$ 1,200	\$ 600	\$ 600
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS				
A.	Travel Expenses	\$ 55,400	\$ 27,700	\$ 27,700
a)	Conferences pertaining to the study of delegated legislation (0201 & 0203)			
b)	Witness Expenses/Travel (0205)	\$ 1,200	\$ 600	\$ 600

MISCELLANEOUS

		TOTAL	SENATE	H of C
1.	Meals (0415)			
	Coffee	\$ 1,200	\$ 600	\$ 600
2.	Postage and courier service (0213)	\$ 400	\$ 200	\$ 200
3.	Rental (0530)	\$ 1,800	\$ 900	\$ 900
	(Rental of photocopier)			
4.	Purchase of books and materials (0702)	\$ 6,000	\$ 3,000	\$ 3,000
5.	Purchase of stationery and office supplies	\$ 400	\$ 200	\$ 200
	(0707)			
6.	Miscellaneous (0799)	\$ 1,000	\$ 500	\$ 500
	Unforeseen expenses			
GRAND TOTAL		\$ 259,162	\$ 129,581	\$ 129,581

The Senate administration has reviewed this budget application.

Gary O'Brien
Director of Committees and
Private Legislation

Date

Siroun Aghajanian
Director of Finance

Date

**STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
COMPARISON BETWEEN 1995-1996 and 1996-1997**

	1996-1997	1995-1996	+/-
PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES			
1. Legal Counsels	\$121,406.	\$120,406.	\$1,000.
2. Outside opinions	\$1,000.	\$1,000.	
3. Administrative Assistants	\$68,156.	\$68,156.	
HOSPITALITY			
1. Official receptions	\$1,200.	\$1,200.	
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS			
	\$56,600.	\$1,200.	
PRINTING			
1. Printing of Issues		\$100,000.	(\$100,000.)
MISCELLANEOUS			
1. Restaurant services	\$1,200.	\$1,200.	
2. Postage and courier services	\$400.	\$400.	
3. Rental of photocopier	\$1,800.	\$1,800.	
4. Purchase of books and materials	\$6,000.	\$6,000.	
5. Purchase of stationery and office supplies	\$400.	\$400.	
6. Miscellaneous / Unforeseen expenses	\$1,000.	\$1,000.	
TOTAL	\$259,162	\$302,762	(\$43,600.)

**DEMANDE D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE
SE TERMINANT LE 31 MARS 1997**

ORDRE DE RENVOI STATUTAIRE

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires* L.R.C. 1985, c. S-22:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

Les dépenses projetées sont réparties entre les deux Chambres comme suit :

Le Sénat :	50%
Chambres des communes :	50%

Ledit budget est comme suit :	TOTAL	SÉNAT	Ch. des c.
Services professionnels et autres	190 562	95 281	95 281
Transport et communications	56 600	28 300	28 300
Accueil/Hospitalité	1 200	600	600
Divers	10 800	5 400	5 400
Total	259 162 \$	129 581\$	129 581\$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité le mardi trois décembre 1996

Le soussigné a assisté à la séance au cours de laquelle le présent budget a été étudié.

Date

Le coprésident du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Date

Le président du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration

**COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION
EXPLICATION DES POSTES DE DÉPENSES**

	TOTAL	SÉNAT	Ch. des c.
	100 p.cent	50 p. cent	50 p.cent
SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES			
1. Conseillers juridiques du Comité (0402) (Paiement à la Bibliothèque du Parlement)	121 406	60 703	60 703
Note : Ces paiements représentent le coût des salaires et autres dépenses pour les services des deux conseillers assignés au Comité par la Bibliothèque du Parlement.			
2. Opinions de l'extérieur (402)	1 000	500	500
3. Adjointes administratives (0101) (Paiements au Sénat)	68 156	34 078	34 078
Note : Ces paiements représentent le coût des salaires et autres dépenses pour les services des deux adjointes administratives assignées au Comité par le Sénat.			
ACCUEIL / HOSPITALITÉ			
1. Accueil (0410) Réception officielles	1 200	600	600
TRANSPORT ET COMMUNICATION			
1. Frais de déplacement			
a) Conférences sur l'examen de la législation déléguée (0201 & 0203)	55 400	27 700	27 700
b) Dépenses des témoins/ (0205) Déplacements	1 200	600	600

DIVERS

		TOTAL	SÉNAT	Ch. des c.
1.	Repas (0415) Café	1 200	600	600
2.	Poste et services de (0213) messageries	400	200	200
3.	Location (0530) Location d'un photocopieur	1 800	900	900
4.	Achats des livres et de périodiques (0702)	6 000	3 000	3 000
5.	Fourniture de bureau et papeterie (0707)	400	200	200
6.	Divers (0799) Dépenses imprévues	1 000	500	500
GRAND TOTAL		259 162 \$	129 581 \$	129 581 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Gary O'Brien
Directeur des comités et de la
Législation privée

Date

Siroun Aghajanian
Directrice des Finances

Date

**COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION
DEMANDE D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE
COMPARAISON ENTRE 1995-1996 ET 1996-1997**

	1996-1997	1995-1996	+/-
SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES			
1. Conseiller juridiques	121 406 \$	120 406 \$	1 000 \$
2. Opinions de l'extérieur	1 000 \$	1 000 \$	
3. Adjointes administratives	68 156 \$	68 156 \$	
ACCUEIL/HOSPITALITÉ			
1. Accueil	1 200 \$	1 200 \$	
TRANSPORT ET COMMUNICATIONS	56 600 \$	1,200 \$	
IMPRESSION			
1. Impression des fascicules		100 000 \$	(100 000 \$)
DIVERS			
1. Services de restauration	1 200 \$	1 200 \$	
2. Postes et services de messageries	400 \$	400 \$	
3. Location d'un photocopieur	1 800 \$	1 800 \$	
4. Achats de livres et de périodiques	6 000 \$	6 000 \$	
5. Fourniture de bureau et papeterie	400 \$	400 \$	
6. Divers / dépenses imprévues	1 000 \$.	1 000 \$	
TOTAL	259 162 \$	302 762 \$	(43 600 \$)

APPENDIX (B) TO THE REPORT

ANNEXE (B) AU RAPPORT

THURSDAY, December 5, 1996

Le JEUDI 5 décembre 1996

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 1997. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$95,281
Transport and Communications	28,300
Hospitality	600
Miscellaneous	<u>5,400</u>
TOTAL	\$129,581

Respectfully submitted,

Le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité mixte d'examen de la réglementation pour les dépenses projetées dudit comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 1997. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	95 281 \$
Transports et communications	28 300
Accueil/Hospitalité	600
Divers	<u>5 400</u>
TOTAL	129 581 \$

Respectueusement soumis,

*Le président,***COLIN KENNY***Chairman*

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 1:07 p.m. to continue its study of the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

[English]

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I would like to welcome Professor Roderick Macdonald to our meeting. He has a brief, but I understand he is not going to read it in its entirety today. Unfortunately, his written brief is in English only, but the committee is being translated.

Please proceed with your opening statement, Professor Macdonald.

Professor Roderick Macdonald, McGill University: Thank you, Mr. Chairman. I understand that you are most interested in what I have to say about section 133 of the Constitution Act. As far as I am concerned, section 133 is not the most important problem with this legislation, but I will defer to you on that matter.

I would like to begin, however, by expressing extreme disquiet that a bill of this character and this importance is such a badly flawed and inappropriate work. Although it is beyond the mandate of your committee, I should also say that I am distressed that so much high-priced legal help has taken the trouble to square the circle and to make claims about the scope of this bill and the scope of its provisions which are manifestly ludicrous, completely unacceptable and, if I might say so, an affront to the constitutional tradition of this country.

Here we have a piece of legislation which is supposed to provide a code of conduct of legislative morality in respect of one of our most important processes of government, namely, the making of enacted rules. In respect of delegated legislation — subordinate legislation — this bill is shot through with exceptions. It has an extremely narrow definition of what counts as subordinate legislation for the purposes of the regulatory process, and every principle that it poses is open to an unlimited, discretionary exemption in the hands of the Governor in Council.

I would think that this piece of legislation is an embarrassment. I have attempted to indicate why it is an embarrassment, and I have attempted to indicate the kinds of improvements to any such legislation which should be envisaged. I have absolutely no illusions whatsoever that anything I say or anything that should be said will ever make it out of this room. I am familiar with legislative processes at McGill University, and many other contexts, but I happen to hold the F.R. Scott Chair of Public and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

Le comité mixte permanent de l'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 13 h 07 pour poursuivre son étude de l'impact du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

[Traduction]

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je souhaite la bienvenue à M. Roderick Macdonald. Il a rédigé un mémoire, mais je crois savoir qu'il ne va le lire intégralement aujourd'hui. Malheureusement, ce mémoire n'existe qu'en anglais, mais les délibérations du comité seront traduites.

Je vous invite à faire votre déclaration d'ouverture, monsieur Macdonald.

M. Roderick Macdonald, professeur, Université McGill: Merci, monsieur le président. Je crois savoir que ce qui vous intéresse le plus, c'est mon opinion sur l'article 133 de la Loi constitutionnelle. Selon moi, cet article n'est pas le problème le plus important de cette mesure législative, mais je m'en remets à vous.

Avant toute chose, je tiens à vous faire part du trouble profond que je ressens en constatant qu'un projet de loi de cette nature et de cette importance est aussi imparfait et laisse tellement à désirer. Je voudrais dire également, bien que cela ne relève pas du mandat de votre comité, que je trouve déplorable qu'on ait eu recours à tant de juristes coûteux pour essayer de résoudre le problème de la quadrature du cercle et pour faire au sujet de la portée de ce projet de loi et de ses dispositions des affirmations qui sont manifestement ridicules et absolument inacceptables, et qui, si je puis me permettre, vont à l'encontre de la tradition du Canada en matière constitutionnelle.

Nous voici donc en présence d'une mesure législative qui est censée proposer un code de moralité législative à l'égard d'un des plus importants processus dans notre gouvernement, soit l'adoption de règlements. Pour ce qui est de la législation par délégation, ou subordonnée, ce projet de loi est criblé d'exceptions. Il propose une définition extrêmement étroite de ce qui doit être considéré comme législation subordonnée aux fins du processus réglementaire, et tous les principes qu'il établit peuvent faire l'objet d'exceptions illimitées au gré du gouverneur en conseil.

Il me semble qu'il y a quelque chose de gênant dans ce projet de loi. J'ai essayé de montrer pourquoi et d'expliquer les améliorations qu'il faudrait envisager d'y apporter. Je ne me fais toutefois aucune illusion, et je crois que tout ce que je dirai restera lettre morte. À l'Université McGill et dans beaucoup d'autres contextes, je connais bien les processus législatifs, mais il se trouve que j'occupe la chaire F.R. Scott de droit public et constitutionnel à l'Université McGill, et mon prédécesseur se

Constitutional Law at McGill University, and I would leave my namesake spinning in his grave if I did not say at least something about the manifest flaws of this piece of legislation.

I want to focus on two things before I get to section 133. First, I wish to draw your attention to the peculiar definition of the scope of the regulatory process one finds in clause 4(1) of the bill. Why is it thought necessary in a bill which sets out or an act which is supposed to set out a code of decency for the examination, registration, publication and dissemination of regulations that one attempts to create a sub-category of a document called "regulation," which it exposes to certain procedures and leaves entirely aside a broad range of regulatory documents? It would seem that the principle is backwards. The principle should be that you sweep absolutely everything you can under a statutory definition and put the onus on those who want to get something out to explicitly get it out. The principle should not be "define narrowly"; the principle should be "define broadly" and then require a substantive justification for exclusion each and every time you want to advance an exclusion. There is no indication of this whatsoever.

Also, in those cases where, notwithstanding this narrow definition, an additional possibility of exclusion is given to the Governor in Council — I am thinking in particular of clause 5(1) and clause 26)(g) — there are no substantive requirements that can be reviewed as to the exercise of the discretion. What one finds in clause 5(4) is a mealy-mouthed statement about regulatory efficiency, for example. What one finds in clause 26)(g) are rather broad affirmations of federal-provincial relations, international relations or national defence, none of which is given any precision and none of which has any inherent limitations to them.

I am extremely distressed by the pretence that this bill is in some way designed to improve the character of democratic governance in Canada by making the process of subordinate legislation-making accessible, accountable, and so on. It is quite the contrary.

Let me now make two points about the Constitution or our constitutional documents. In the final analysis, it will not be for Parliament to determine the fate of this piece of legislation; it will be the Supreme Court. In the Canadian constitutional tradition, at least two provisions of our constitutional documents provide ample opportunity for a court which has some gumption to make this bill into the bill that it should be. The first of these provisions is section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I just want to point out why section 7 gives the courts some opportunity here.

The first thing to note is that section 7 of the charter, like the doctrine of procedural fairness in administrative law, which was developed in the late 1970s and was consecrated by the Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Board of Regional Police Commissioners*, envisions all governmental processes. It does not simply involve adjudicative functions managed by administrative tribunals. Effectively, section 7 and the principles of fundamental justice are applicable *mutatis mutandis* to all governmental functions, be they adjudicative functions, administrative functions, ministerial functions or legislative functions. The

retournerait dans sa tombe si je ne disais pas au moins un mot des lacunes manifestes de cette mesure législative.

Deux choses, avant de passer à l'article 133. Je voudrais tout d'abord attirer votre attention sur la définition un peu particulière de la portée du processus réglementaire qu'on trouve au paragraphe 4(1) du projet de loi. Pourquoi est-ce qu'on juge nécessaire, dans un projet de loi ou une loi qui sont censés établir un code régissant l'examen, l'enregistrement, la publication et la diffusion des règlements, d'essayer de créer une sous-catégorie de documents appelés «règlements», qui sont soumis à certaines procédures, tout en laissant entièrement de côté toute une gamme de textes réglementaires? Il me semble qu'on applique le principe à rebours. Il faudrait plutôt viser à tout englober dans la définition proposée dans la loi, quitte à ce que ceux qui veulent en faire exclure explicitement certains textes justifient l'exemption. Il faudrait non pas une définition étroite, mais une définition englobante, et il faudrait présenter une justification si on veut en exclure un élément. Or, rien ne semble indiquer qu'on s'oriente dans ce sens.

En outre, dans les cas où, malgré cette définition étroite, il y a une autre possibilité d'exclusion accordée au gouverneur en conseil — je songe notamment aux paragraphes 5(1) et 26g) — le projet de loi n'exige aucune justification dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. On trouve par exemple au paragraphe 5(4) un énoncé plein de circonvolutions sur l'efficacité de la réglementation. Le paragraphe 26g) contient des énoncés plutôt généraux au sujet des relations fédérales-provinciales, des relations internationales ou de la défense nationale, mais sans aucune précision ni limite inhérente à l'application de ces critères.

Il est profondément navrant qu'on prétende que ce projet de loi vise à renforcer le caractère démocratique du gouvernement au Canada en rendant l'élaboration de la législation subordonnée plus accessible, responsable, et cetera. C'est tout le contraire qui se passe.

Permettez-moi maintenant deux réflexions au sujet de la Constitution et de nos textes constitutionnels. En dernière analyse, ce ne sera pas le Parlement qui va déterminer le sort de ce projet de loi, mais la Cour suprême. Dans la tradition constitutionnelle canadienne, au moins deux dispositions de nos textes constitutionnels donnent amplement la possibilité à un tribunal qui a pour deux sous de bon sens de transformer ce projet de loi en ce qu'il doit être. La première est l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Je voudrais expliquer en quoi cet article donne aux tribunaux la possibilité d'intervenir.

La première chose à remarquer est que l'article 7 de la Charte, tout comme la doctrine de la procédure équitable en droit administratif, élaborée à la fin des années 70 et consacrée par la Cour suprême dans la cause *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Board of Regional Police Commissioners*, s'appliquent à tous les processus du gouvernement, et pas uniquement aux fonctions d'arbitrage relevant des tribunaux administratifs. En fait, l'article 7 et les principes de la justice fondamentale s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à toutes les fonctions gouvernementales, qu'il s'agisse de fonctions arbitrales, administratives,

only thing that changes is the specific content you attach to the notions of fundamental justice according to the circumstances.

There are a number of cases which I signal in the brief, not the least of which is the Motor Vehicles Reference. One might also think of the OPSEU case, for example, where the Supreme Court has not been reticent to read into section 7 the long-standing principles of the common law constitution. I have listed them in the brief.

A court with some gumption and a bit of initiative can read these principles of procedural fairness and legislative decency into the provisions of the proposed Regulations Act and strike them down or modify their content, particularly remove limitations which would be otherwise offensive to the principles of fundamental justice.

Let me turn to section 133. I take it as a foundational point of Canadian constitutional law that there is an obligation on the federal government under the Constitution Act, 1867, and extended by the Official Languages Act thereafter, to manage the process of governance in both English and French. If that is not the principle, I do not know why we are here. Given that principle, we must ask ourselves what in the common law constitution and what in the Constitution Act, 1867, permits us to imagine that bilingualism requirement in respect of delegated legislation.

I have five things in reference to this point. They are set out on pages 22 to 25 of the brief.

First, it is incontrovertible that section 133 applies to a category of subordinate instruments called regulations. Exactly what category of regulations it applies to is a matter of some debate. Nonetheless, I think we can conclude on the basis of *Blaikie* and post-*Blaikie* jurisprudence that subordinate legislative instruments that are made by the government or approved by the government and have a general reach and the force of law are legislative instruments which are subject to the section 133 requirement.

Indeed, if one looks at the language of clause 2(1) of this bill, it is not dissimilar to the understanding of what counts as a section 133 regulation for the Supreme Court.

Second, if you have such a regulation, section 133 requires that the regulation shall be printed and published in both English and French. In the *Blaikie* case and in subsequent cases, it was determined by the Supreme Court that "printed" and "published" also implied that these regulations be enacted in English and in French.

That means that throughout the process of parliamentary regulations, official texts of legislation must be produced at each stage of the process in English and French. In the case of regulations, it would mean that if there were some prior consultation requirement before the making of a particular regulation, that when that draft regulation was put into the public domain, it was put in the public domain in French and English. As it worked its way through the process of making regulations and

ministérielles ou législatives. Tout ce qui change, c'est le contenu qu'on rattache aux notions de justice fondamentale selon les circonstances.

Dans mon mémoire, je donne un certain nombre d'exemples, dont le moindre n'est pas le renvoi au sujet des véhicules automobiles. On peut songer également à l'affaire SEEFPO, par exemple, dans laquelle la Cour suprême n'a pas répugné à considérer que les principes bien établis de la Constitution relevant de la common law étaient implicitement contenus dans l'article 7. J'ai donné la liste de ces principes dans mon mémoire.

Un tribunal ayant un peu de bon sens et d'initiative peut estimer que ces principes d'équité en matière de procédure et de moralité de la loi sont implicitement contenus dans les dispositions de la Loi sur les règlements qui est proposée et les annuler ou en modifier le contenu, notamment en supprimant les limites qui peuvent aller à l'encontre des principes de la justice fondamentale.

Je passe maintenant à l'article 133. Selon moi, l'un des fondements du droit constitutionnel est que le gouvernement est obligé, aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867 — obligation dont l'application a pris une plus grande portée avec la Loi sur les langues officielles — d'assurer la fonction gouvernementale dans les deux langues officielles. Si ce n'est pas là le principe, j'ignore ce que nous faisons ici. Vu ce principe, nous devons nous demander ce qui, dans la Constitution fondée sur la common law et la Loi constitutionnelle de 1867, nous autorise à imaginer cette exigence de bilinguisme en ce qui concerne la législation par délégation.

J'ai cinq observations à faire à ce propos. Elles se trouvent aux pages 22 à 25 de mon mémoire.

Tout d'abord, il est incontestable que l'article 133 s'applique à une catégorie de textes subordonnés, les règlements. À quelle catégorie de règlements au juste cet article s'applique-t-il? Cela peut se discuter, mais nous pouvons tout de même conclure, à la lumière de la jurisprudence de l'affaire *Blaikie* et de la jurisprudence qui a suivi, que les textes réglementaires pris par le gouvernement ou approuvés par lui et qui ont une portée générale et force de loi sont des textes législatifs assujettis à l'exigence prévue à l'article 133.

On peut même dire que le libellé du paragraphe 2(1) du projet de loi ne s'éloigne guère de ce que la Cour suprême considère comme un règlement assujetti à l'article 133.

Deuxièmement, l'article 133 exige que les règlements visés soient imprimés et publiés en anglais et en français. Dans l'affaire *Blaikie* et d'autres causes qui ont suivi, la Cour suprême a statué que les termes «imprimer» et «publier» supposaient également que les règlements doivent être promulgués en anglais et en français.

Cela veut dire que, tout au long du processus des règlements qui relèvent du Parlement, les textes législatifs officiels sont produits, à toutes les étapes de leur élaboration, en anglais et en français. Dans le cas des règlements, cela voudrait dire que, si une consultation préalable est exigée avant l'adoption d'un règlement, l'ébauche de règlement doit être publiée en français et en anglais. Dans la suite du processus d'élaboration du règlement et jusqu'à son enregistrement, tout doit se faire dans les deux langues.

ultimately was registered as a text, it would be registered in French and English.

We then get to the point of “printed” and “published.” Should one conclude that section 133 is only directed to the question of the language of printing and publication once it is decided to publish, or can one derive from section 133 a statement of a common law principle, namely, that legislation should be printed and published?

In other words, does the mere fact that section 133 apparently only applies to the federal government and Quebec mean that it is not a constitutional principle related to publication and that the requirement of publication should be found elsewhere? The short answer is that just because you have a written statement in a constitutional document that something shall be done, which tracks or mirrors a common law principle of the Constitution that something shall be done, does not mean that the statement in the enactment does not mean what it says, because one can find the source of the obligation in the common law.

In this case, there are two sources of the obligation to print and publish if you are the National Assembly of Quebec or the Parliament of Canada. Those two sources are the common law of the Constitution and section 133. If you are in Ontario, the source of the obligation to print and publish; or if you are in Saskatchewan or in British Columbia, the source of that obligation is the common law constitution. It just so happens that for the Parliament of Canada and the National Assembly of Quebec, there are two discrete sources of that obligation.

When section 133 says “publish,” it must mean “make generally available.” I went digging into some reference books on the decline and fall of the Roman Empire and I could not find the name of the Roman emperor who decided that publication of the laws of Rome was satisfied if you took the text, wrote it in tiny print, stapled it or tacked it up to the top of a tall pole which was guarded at the base by Centurions and claimed that the statutes were published. But, there was a Roman emperor who did that and said, “They are in the public domain. They are available for anyone to see.” Mind you, if you climbed the pole, you would get your head chopped off by a Centurion.

If that is the definition of “publication,” which some officials seem to think is satisfactory for the word “publication,” please move me to another country. “Publication” means “make available to the general public.” How do we “make available to the general public”? We do so according to reasonable steps which are necessary, given the dispersal of the population and given the technology that we have available.

If everyone lived in one small village, it might be enough to tack it up in the drug store, the barber shop and wherever else. That is not the case in Canada. “Reasonable” in Canada means “print it up and distribute it broadly wherever instruments of the government are regularly deposited.”

To say that one satisfies a publication requirement by taking reasonable steps to make it available to those who are most likely

On en arrive alors aux termes «imprimer» et «publier». Faut-il conclure que l'article 133 ne porte que sur la langue d'impression et de publication, une fois la décision prise de publier, ou peut-on déduire du libellé un énoncé du principe de common law voulant que la loi soit imprimée et publiée?

Autrement dit, est-ce que le simple fait que l'article 133 ne semble s'appliquer qu'au gouvernement fédéral et au Québec veut dire qu'il ne s'agit pas d'un principe constitutionnel concernant la publication et que l'exigence de publication devrait se trouver ailleurs? La réponse brève est la suivante: ce n'est pas parce que, uniquement parce qu'il est écrit dans un texte constitutionnel que telle ou telle chose devra se faire et que cela confirme ou reflète un principe de common law de la Constitution voulant que telle chose se fasse, que l'énoncé se trouvant dans le texte signifie autre chose que ce qu'il dit au motif qu'on peut trouver dans la common law l'origine de l'obligation.

Dans l'affaire qui nous intéresse, il y a, dans le cas de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement du Canada, deux sources à l'obligation d'imprimer et de publier. Ce sont la common law de la Constitution et l'article 133. En Ontario, en Saskatchewan ou en Colombie-Britannique, l'obligation découle de la Constitution en common law. Il se trouve simplement que, dans le cas du Parlement du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec, l'obligation a deux origines distinctes.

Lorsque l'article 133 parle de «publier», cela signifie nécessairement «rendre généralement disponible». J'ai fouillé dans des ouvrages traitant de la décadence et de la chute de l'Empire romain, et je ne suis pas parvenu à retrouver le nom de l'empereur romain qui a décidé que l'exigence de publication des lois de Rome était satisfaite si on en imprimait le texte en caractères minuscules et qu'on agrafait ce texte au sommet d'une colonne dont la base était gardée par des centurions et si on proclamait que le texte avait été publié. Un empereur romain a fait cela et déclaré: «Les lois sont dans le domaine public. Tous peuvent en prendre connaissance.» Mais quiconque aurait grimpé au sommet de la colonne se serait fait trancher la tête par un centurion.

Si c'est là la définition de «publication», que certains fonctionnaires semblent trouver satisfaisante, déménagez dans un autre pays. Le terme «publication» signifie «mettre à la disposition du grand public». Comment doit-on procéder? Nous devons prendre les mesures raisonnables qui sont nécessaires, compte tenu de la dispersion de la population et des moyens techniques qui sont à notre disposition.

Si tout le monde vivait dans un petit village, il pourrait suffire d'afficher le texte à la pharmacie ou chez le coiffeur, par exemple. Ce n'est pas le cas au Canada. Ce qui est «raisonnable» au Canada, c'est d'imprimer le texte et le diffuser largement partout où les textes du gouvernement sont régulièrement déposés.

Prétendre qu'on satisfait à l'exigence de publication en prenant des mesures raisonnables pour communiquer les textes à ceux qui

to be affected by it seems nothing short of a misstatement of what the word "publish" normally means in the English language.

As for the word "printed," when section 133 says "printed," it does not mean "saved in an electronic data base." Even my five-year old child knows, in the computer program with which I work, the difference between F10 and shift-F7. F10 means "save." That means "put it in the data base; make it available." In the top, it says "print." When you hit shift-F7, a little machine beside you makes a noise and text like this comes out. That is what "print" means. Any attempt to do otherwise is fraudulent.

That leads me to two other points. It is said that documents incorporated by reference are not regulations for the purposes of the proposed Regulations Act. Well, I think that is a mistake. I indicate why.

Even if clause 19 stays and documents incorporated by reference are not regulations from the point of view of the proposed Regulations Act, that has nothing to say about whether documents incorporated by regulations are regulations for the purposes of section 133 of the Constitution Act. They are, to the extent that they meet the definition of a regulation set out in the *Blaikie* case. To the extent that, therefore, they are ultimately subject to the approval of the government, to the extent that they have the force of law and to the extent that they are general in operation, they are section 133 regulations. They must be printed and published in French and English, regardless of whether clause 19, by ricochet, might seem to have them escape the publication obligation stated in clauses 10 and 17 of this bill.

What about instruments which are exempted or which are not classified as regulations for the purposes of this statute, that is, clause 4(1) instruments? They are those which lie between clauses 2(1) and 4(1). They are instruments which are deemed by the Governor in Council not to be regulations under clause 5(1), or instruments which are designated by regulation under clause 26(g) not to be regulations.

My view is that even if a regulation is not a regulation for the purpose of the regulatory process of this statute by virtue of clauses 4(1), 5(1) or 26(g), in no way can that statement have any impact on whether something is a regulation for the purposes of section 133. Section 133 gives its own definition of what a regulation is and, therefore, it produces consequences for publication and printing. Even if you do not have to follow the regulatory process of this proposed statute — if you do not fit 4(1), you do have to publish and print in English and French according to section 133, if you meet the definition of a regulation.

What is more — and this is an interesting point — if the Governor in Council purports to say that there is a thing which meets a section 133 definition of a regulation but it is so important and so crucial to national defence that it can be made in secret and that this committee need not know about it, that it need not be registered and that none of the regulatory process applies, then,

seront le plus vraisemblablement touchés semble n'être rien d'autre qu'une distorsion du sens que le mot «publier» revêt normalement en français.

Quant au mot «imprimées» qui est employé dans l'article 133, il ne veut pas dire «sauvegardées dans une base de données électronique». Même mon enfant de cinq ans connaît, dans le logiciel que j'utilise, la différence entre F10 et Majuscules-F7. F10 veut dire «sauvegarder», c'est-à-dire conserver dans la base de données, rendre disponible. Au haut de l'écran, il est écrit «Imprimer». Lorsqu'on appuie sur Majuscules-F7, une petite machine placée à côté de l'ordinateur commence à faire du bruit et le texte en sort. Voilà ce que veut dire «imprimer». Tout effort pour faire croire autre chose tient de la tromperie.

Cela m'amène à deux autres réflexions. Le projet de loi dit que les textes incorporés par renvoi ne sont pas des règlements aux fins de la Loi sur les règlements qui est proposée. Selon moi, c'est une erreur, et voici pourquoi.

Même si l'article 19 est maintenu et si les textes incorporés par renvoi ne sont pas considérés comme des règlements aux fins de la Loi, cela ne nous dit pas si les documents incorporés par renvoi sont des règlements aux fins de l'article 133 de la Loi constitutionnelle. Ils le sont dans la mesure où ils correspondent à la définition de règlement énoncée dans l'affaire *Blaikie*. Dans la mesure où ils sont, en dernier recours, soumis à l'approbation du gouvernement, où ils ont force loi et où ils sont d'application générale, il s'agit de règlements au sens de l'article 133. Ils doivent être imprimés et publiés en français et en anglais, même si l'article 19 semble, indirectement, les soustraire à l'obligation de publication énoncée aux articles 10 et 17 du projet de loi.

Qu'en est-il des textes qui sont soustraits à l'obligation ou qui ne sont pas considérés comme des règlements aux fins de la Loi, c'est-à-dire les textes visés au paragraphe 4(1)? Ce sont ceux qui se situent quelque part entre les paragraphes 2(1) et 4(1). Ce sont les textes qui sont considérés par le gouverneur en conseil comme n'étant pas des règlements aux termes du paragraphe 5(1) ou des textes qui sont désignés, par règlement pris sous l'empire du paragraphe 26(g), comme n'étant pas des règlements.

À mon avis, même si on prétend qu'un règlement n'en est pas un aux fins du processus réglementaire en raison des paragraphes 4(1), 5(1) ou 26(g), cette affirmation ne change rien au fait qu'un texte peut fort bien être considéré comme un règlement aux fins de l'article 133. Cet article contient sa propre définition du terme, ce qui a des conséquences au plan de la publication et de l'impression. Même s'il ne faut pas se conformer au processus réglementaire prévu dans le projet de loi — si le texte ne répond pas aux critères du paragraphe 4(1) — il faut tout de même imprimer et publier le règlement en anglais et en français, à cause de l'article 133, s'il répond à la définition de règlement.

Il y a plus encore, et cela est très intéressant: si le gouverneur en conseil soutient qu'un texte répondant à la définition de règlement de l'article 133 est tellement crucial pour la défense nationale qu'il peut être adopté secrètement, que ce comité n'a pas à être au courant et que le texte n'a pas à être enregistré ni soumis au reste du processus réglementaire, eh bien cela est répréhensible

constitutionally, it is wrong. As long as this attempt by the Governor in Council is made, and it is apparently justified by clause 26(g), that is a statute. A statute is subject to the control of the Constitution. You cannot override the Constitution by a statute.

You say, "Well, what happens if there is something which ought to be secret, that is so tied to national security and national defence? What can the Governor in Council do?" It is simple — there is a prerogative power. If the instrument in question is genuinely about national security and genuinely about defence, then it is defensible under the prerogative power. It is not a regulation at that point and it is not subject to section 133. In other words, all the powers that the Governor in Council really needs for purposes of national defence and national security are there in the prerogative. Anything more grossly expands the scope of secret government and I would say is completely intolerable in a parliamentary democracy. What is more, in my view on the matter, section 133 would make it inoperative because it cannot be a regulation which has the force of law if it does not meet the constitutional requirements of section 133.

I have now said enough. There is much more which I could say, but it is all in the brief.

[Translation]

Mr. MacDonald: If you have questions in French or in English, please ask them.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Thank you for your presentation, Professor MacDonald. I had the opportunity to listen to what you had to say the other day to the subcommittee, and I know that my colleagues who did not have that same opportunity will probably deal with your remarks concerning the Constitution.

You have read very carefully clause 10. Since I know you understand both French and English very well, I have been waiting for your appearance here to ask you this question. We have had very serious discussions on the interpretation of the French and English versions of subclause 10(3).

In my opinion, the word "substance" in English does not have quite the same meaning as "teneur" in French. It does not seem to reflect the same intention.

I may be completely wrong, but did you examine this subclause?

Mr. MacDonald: I have to admit I did not do any research on this issue. I am not sure both words carry exactly the same meaning. I would have to check, but I would say offhand that they mean different things. The words "substance" and "teneur" probably have a different meaning.

The word "substance" probably means a fairly precise and specific content whereas "teneur" would carry the idea of purposes and intents and not necessarily the concept of a precise content.

du point de vue constitutionnel. Dans la mesure où le gouverneur en conseil tente d'agir de la sorte et où cela semble justifié par le paragraphe 26g), le texte constitue une loi, et, à ce titre, il est soumis à la Constitution. Une simple loi ne peut primer la Constitution.

Vous me demanderez: «Dans ce cas, que se passe-t-il s'il faut qu'un texte reste secret parce qu'il est lié à la sécurité nationale et à la défense nationale? Que peut faire le gouverneur en conseil?» C'est simple. Il peut recourir à la prérogative. Si le texte en question porte vraiment sur la sécurité nationale et la défense, alors il peut se justifier en vertu de la prérogative. Il ne s'agit plus alors d'un règlement, et il n'est pas soumis à l'article 133. Autrement dit, tous les pouvoirs dont le gouverneur général a besoin pour assurer la défense et la sécurité nationale sont contenus dans la prérogative. Aller au-delà, c'est laisser trop de latitude aux procédures secrètes de gouvernement, et je crois que cela est complètement intolérable dans une démocratie parlementaire. J'estime que, bien plus, l'article 133 rendrait inapplicable toute disposition en ce sens, car il ne peut s'agir d'un règlement qui a force de loi s'il ne respecte pas les exigences constitutionnelles énoncées à l'article 133.

J'ai assez parlé. Je pourrais poursuivre encore longtemps, mais tout se trouve dans mon mémoire.

[Français]

M. MacDonald: Si vous avez des questions, soit en français ou en anglais, n'hésitez pas à me les poser.

Le coprésident (M. Lebel): Professeur MacDonald, je vous remercie de votre exposé. J'ai eu l'avantage de vous entendre l'autre jour au sous-comité, et je sais que mes collègues qui ne vous ont pas entendu vont probablement enchaîner sur ce que vous avez dit à propos du volet constitutionnel.

Vous avez lu attentivement l'article 10. Puisque je sais que vous lisez très bien le français, et aussi l'anglais, je voulais vous le demander, et j'attendais votre venue pour cela. On a eu des discussions vraiment sérieuses sur l'interprétation à donner au sous-paragraphe 10(3), de la version française et de la version anglaise.

Dans mon esprit, le mot «substance» en anglais ne réfère pas à la même chose que le mot «teneur» en français. Cela ne me semble pas refléter la même intention.

J'ai peut-être tort complètement, mais vous êtes-vous penché sur le contenu de ce sous-paragraphe ?

M. MacDonald: Bien, il faut dire que je n'ai pas fait de recherches là-dessus. Moi-même, je ne sais pas si «teneur» veut effectivement dire la même chose que «substance», en anglais. Il faut que je fasse des vérifications mais à prime abord, je dirais que non. Je crois que «substance» est probablement autre chose que «teneur».

Le mot «substance», probablement veut dire le contenu assez précis et assez spécifique. Le mot «teneur» porte plutôt l'idée de ces orientations, ces finalités, sans nécessairement préciser le contenu.

But this is not an important issue to me, because I think subclause 10(3) should simply be dropped from the bill.

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I agree. I will yield to people who did not have a chance to hear from you on an earlier occasion.

Senator Cogger: Professor MacDonald, my questions are similar to my colleague's, but they deal with a different matter. The issue I want to raise concerns both subclause 10(3) and clause 11. So my question will remain even if subclause 10(3) is dropped.

I have submitted to the Department's experts that there is, in my mind, quite a difference between the French and English versions. In subclause 11(b), the words "persons likely to be affected" and "les personnes intéressées" have quite a different meaning.

I would think that "persons likely to be affected" are people who may commit violations or are subjected to various regulations.

In other words, in the case of regulations affecting polluters, the "personnes visées" would be the polluters themselves and the "personnes intéressées" would be the whole population or all environmentalists, and so on.

I see a lot a difference between both phrases. What is your opinion? Do you think my concern is valid? The same phrase is also found in subclause 10(3).

Mr. MacDonald: Same question, same answer. I do think there is a difference between both versions, and the word "intéressées" is probably... Unless lawyers give a different interpretation. They may mean "tiers intéressé," a phrase to be found in the Code of Civil Procedure. In common language, I would say the word "intéressé" has a much broader meaning than "persons likely to be affected by it."

I would add this comment if I may: why is it considered adequate that if the government should take reasonable steps concerning legislation, the citizen is guilty even if he was not aware of the relevant regulation? This is not the Soviet Union, after all.

Senator Cogger: I understand your basic objection, and I agree. I am wondering whether we are being fair to a certain number of people.

[English]

Senator Cogger: Will someone stand up for the bill?

Mr. Wappel: I thank the professor for his brief in its entirety — it was very interesting — and for his comments on section 133. Are you familiar with Professor Braën from the University of Ottawa? He was here last week.

Mais pour moi ce n'est pas du tout une question importante pour la raison suivante: je crois que la section 10(3) doit être retranchée du projet de loi, tout simplement.

Le coprésident (M. Lebel): Oui, je suis d'accord avec vous. Alors, je laisse la parole à ceux qui n'ont pas eu la chance de vous entendre.

Le sénateur Cogger: Monsieur MacDonald, mes questions sont un peu dans la même ligne que celles de mon collègue, mais pas sur le même point: d'ailleurs le point que je vais soulever, bien qu'il soit dans 10(3), se retrouve également à l'article 11, et, en conséquence, même si on se débarrassait de 10(3), ma question demeurerait entière.

J'ai soumis aux experts du ministère qu'il y avait, à mes yeux, beaucoup de différence entre les textes français et anglais et que si vous regardez dans l'usage du sous-paragraphe 11(b), «persons likely to be affected», ce n'est pas du tout, tant qu'à moi, la même chose que «les personnes intéressées».

Je pense que les mots «persons likely to be affected», m'apparaissent signifier plutôt les personnes visées susceptibles de commettre l'infraction ou d'être assujetties aux règlements divers.

Les mots «personnes intéressées», en d'autres termes, pourraient être une réglementation qui viserait les pollueurs, par exemple, les «personnes visées» seraient les pollueurs. Les «personnes intéressées» seraient toute la population ou tous les environnementalistes ou les écologistes, et cetera.

Je pense qu'il y a un monde de différence entre ces deux expressions. J'aimerais vous entendre à ce sujet. Est-ce que vous croyez que c'est valable, parce que la même expression se retrouve dans le 10(3) aussi?

M. MacDonald: Même question, même réponse. Oui, je crois qu'il y a une distinction entre les deux versions linguistiques et que le mot «intéressées» est probablement... à moins que ce soit les juristes qui l'interprètent et qui veulent dire «intéressées». Ils veulent dire «tiers intéressé» au sens du Code de procédure civile. En langue commune on dirait que «intéressé» est beaucoup plus large que «persons likely to be affected by it...»

J'avance même ce commentaire: comment se fait-il qu'il est suffisant, quand on parle de législation, de dire que si le gouvernement prend les mesures raisonnables on est coupable quand même? Ce n'est pas l'Union soviétique ici!

Le sénateur Cogger: Je comprends votre objection primordiale et j'y souscrit. Je me demande si l'on est incorrect à l'endroit de plus ou moins de monde?

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Y a-t-il quelqu'un pour défendre le projet de loi?

M. Wappel: Je remercie, monsieur Macdonald, de l'ensemble de son mémoire, qui est très intéressant, et de ses observations sur l'article 133. Connaissez-vous M. Braën, professeur à l'Université d'Ottawa? Il a comparu la semaine dernière.

Mr. Macdonald: I taught him.

Mr. Wappel: You taught him.

Mr. Macdonald: Badly, it would seem.

Mr. Wappel: He was, shall we say, less equivocal than you on the effect of section 133. I think it would be fair to characterize his view that this is primarily a section to deal with language and that if something is printed, it must be printed in English and French, as opposed to your view, I take it, that it must be printed, and because it must be printed, it must be printed in English and French.

In paragraph 43 of your brief, you say that at first glance, the meaning of section 133 is clear: that these instruments shall be printed in English and French language versions. Why do you say that? I do not want to pick away at words. Why do you say "at first glance"? That is your position, period.

Mr. Macdonald: What I meant to say was that if you were simply reading section 133 and had no knowledge of any jurisprudence of the Supreme Court of Canada on the matter, you would say that this says that when Parliament is finished with a statute and has promulgated it, it must be printed and published in English and French. You would say that that is what it means.

When you read the Supreme Court jurisprudence, you realize that section 133 means even more than that. It means that the process of legislating itself must occur in French and English.

The first glance was that the minimum is printing and publish; but the Supreme Court has added to that a requirement that the legislation be enacted. That is the next sentence.

I was attempting to identify a minimum content which comes directly from the ordinary language of section 133. The fact that the Supreme Court has added more is what comes at second glance.

Mr. Wappel: As you say, at first glance it must be printed and published, and printed and published in French and English. And then the Supreme Court has said that acts do not mean only statutes but delegated legislation, and then there are the three identifying criteria.

I put the case to Professor Braën of *Sinclair v. Quebec* wherein the offending documents were not published at all. They were ruled null and void ab initio and lumped together with those which had been published only in one official language. Would you say that that case stands for the proposition which you put forward?

Mr. Macdonald: It is perfectly consistent with the proposition which I put forward. If I can back up a little bit, I think the full import of the proposition I put forward has not yet arrived before the courts, because the proposition which I would put forward was that even if there were not a section 133, there is an obligation which arises at common law on Parliaments in the common law tradition to publish their legislation. Regardless of section 133, there is a common law obligation to publish which cannot be escaped.

M. Macdonald: Je lui ai enseigné.

M. Wappel: Vous lui avez enseigné?

M. Macdonald: Pas très bien, semble-t-il.

M. Wappel: Il a une interprétation mettons moins équivoque que la vôtre sur l'application de l'article 133. Il me semble juste de dire que, selon lui, l'article 133 porte avant tout sur la langue et dit que, s'il faut imprimer certains textes, il faut le faire en anglais et en français. Vous dites quant à vous qu'il faut les imprimer et que, puisqu'il faut les imprimer, on doit le faire en anglais et en français.

Au paragraphe 43 de votre mémoire, vous dites que, au premier abord, la signification de l'article 133 semble claire: ces textes doivent être imprimés en anglais et en français. Pourquoi dites-vous cela? Je ne veux pas ergoter sur les mots, mais pourquoi dites-vous «au premier abord»? C'est votre position, un point c'est tout.

M. Macdonald: Ce que je veux dire, c'est que, à la simple lecture de l'article 133, sans connaître la jurisprudence de la Cour suprême, on peut soutenir que l'article veut dire ceci: lorsque le Parlement a adopté une loi et l'a promulguée, ce texte doit être imprimé et publié en anglais et en français. C'est l'interprétation qu'on donnerait.

Par contre, la jurisprudence de la Cour suprême permet de s'apercevoir que l'article 133 veut dire plus que cela. Il veut dire que le processus législatif lui-même doit se dérouler en français et en anglais.

Au premier abord, l'impression et la publication sont un minimum, mais la Cour suprême a ajouté à cela l'exigence que la loi soit édictée. C'est la phrase suivante.

J'essayais de cerner un contenu minimum qui vient directement du sens courant de l'article 133. Dans un deuxième temps, on prend conscience de ce que la Cour suprême a ajouté comme interprétation.

M. Wappel: Au premier abord, comme vous dites, il faut que les textes soient imprimés et publiés, et qu'ils le soient en français et en anglais. Puis, la Cour suprême a dit que le terme loi ne désignait pas seulement les lois comme telles, mais aussi la législation par délégation, et il y a à cet égard trois critères.

J'ai soumis à M. Braën la cause *Sinclair c. Québec*, dans laquelle les documents mis en cause n'avaient pas été du tout publiés. Ils ont été déclarés nuls dès le départ et mis dans le même sac que ceux qui n'avaient été publiés que dans une seule langue officielle. Diriez-vous que la décision rendue dans cette cause appuie votre interprétation?

M. Macdonald: Cela concorde parfaitement avec la proposition que j'ai avancée. Si je puis me permettre d'étoffer un peu, je dirai que les tribunaux n'ont pas encore tiré toutes les conséquences de la proposition que je défends, car je soutiens que, même si l'article 133 n'existait pas, il découle de la tradition de la common law que les Parlements ont l'obligation de publier leurs lois. Même en dehors de l'article 133, on ne peut se soustraire à cette obligation inhérente à la common law.

The second point is that section 133 states explicitly that if it is the Parliament of Canada and if it is what is now the National Assembly of Quebec that is under that common law obligation, they also have a statutory constitutional obligation to publish. They also have a statutory constitutional obligation to publish in English and French.

It is quite true to say that even if there were not a section 133, there would be a constitutional obligation to publish, but the mere fact there is a constitutional obligation to publish does not mean that you cannot have a statutory obligation to publish. That is what section 133 says, and that is what *Sinclair* says.

Mr. Wappell: Let me just ask you about printing. A five-year old child in 1867 would have had no concept of F10 and Shift-F7, nor would their parents when they were drafting the Constitution document. It has been said that the Constitution is a living thing and that it develops along with the society it is there to serve.

There were no airplanes when our country was formed, but obviously we have to have laws and regulations dealing with airplanes. In the same way, as we progress in terms of knowledge and in terms of being able to disseminate information, do you not think that your argument about printing is a little bit too literal and that it could satisfy the requirements of section 133 if the document were disseminated by electronic means to the general public at large and that that would also be seen to comply with the common law requirement which you have spoken of to disseminate to the general public?

Why are you so insistent on the literal words of printing, and how far would you go? Would you say that would be your view 1,000 years from now, even if we have no trees left? When does it stop? Is it print on paper?

I am not trying to be facetious. I am making the point of how literal you are with respect to print? Are we talking about what people would have seen in 1867 and absolutely nothing more, or how do you see it developing?

Mr. Macdonald: I would make comments of two orders here. The first is that I make no predictions about the state of the universe 1,000 years from now. I am not even sure I can make predictions about the state of the universe a year from now. That is a difficult question.

Part of the first observation is that some things are formalities, and they are formalities for a particular reason. They are formalities and we have them because formalities tend to do two things. They tend to have a cautionary function, they tend to have a channelling function, and they tend to have an evidentiary function. In law, we have things saying "Quebec" and "l'acte notarié." In common law jurisdictions, valid contracts have to be either under seal or supported by consideration.

When one pulls apart the reasons for formalities, one sees that they break down into notions of cautionary — make sure you know what you are doing; channelling — make sure you know

Le deuxième point est que l'article 133 stipule explicitement que, si c'est le Parlement du Canada et ce qui est aujourd'hui l'Assemblée nationale du Québec qui sont soumis à cette obligation issue de la common law, ils ont aussi l'obligation de publier aux termes des lois constitutionnelles. Et ces mêmes dispositions constitutionnelles exigent que la publication se fasse en anglais et en français.

Il est tout à fait juste de prétendre que, si l'article 133 n'existait pas, il y aurait tout de même une obligation constitutionnelle de publier, mais le simple fait qu'il existe une obligation constitutionnelle de publier ne veut pas dire qu'on ne peut pas avoir une loi qui oblige aussi à publier. C'est ce que dit l'article 133, et c'est ce que confirme la cause *Sinclair*.

M. Wappel: Une question à propos de l'impression. En 1867, un enfant de cinq ans n'avait pas la moindre idée de ce que sont F10 et Majuscules-F7, pas plus d'ailleurs que leurs parents qui ont rédigé le texte constitutionnel. Il a été dit que la Constitution est une réalité vivante et qu'elle évolue au gré de la société qu'elle sert.

Il n'y avait pas d'avions lorsque notre pays est né, mais il est évident qu'il nous faut des lois et des règlements sur le transport aérien. De la même manière, ne pensez-vous pas que, vu les progrès accomplis dans les connaissances et les moyens de diffusion de l'information, votre argumentation au sujet de l'impression est un peu trop littérale, et qu'on peut satisfaire aux exigences de l'article 133 en diffusant le document par voie électronique dans le grand public, et que cela satisfait également à l'obligation issue de la common law dont vous avez parlé?

Pourquoi insistez-vous tellement sur l'interprétation littérale de la notion d'impression, et jusqu'où menez-vous cette interprétation? Est-ce que ce serait toujours votre opinion dans un millier d'années, même s'il n'y a plus d'arbres? Quand cela changera-t-il? Insistez-vous sur l'impression sur papier?

Je n'essaie pas d'amuser la galerie. Je me demande jusqu'où vous poussez cette interprétation littérale. Faut-il s'en tenir à la réalité de 1867, strictement, où laissez-vous place à une certaine évolution?

M. Macdonald: Mes observations seront de deux ordres. Tout d'abord, je n'avance aucune prédiction sur l'état de l'univers dans un millier d'années. Je ne suis même pas sûr de pouvoir dire où il en sera dans un an. C'est une question difficile.

À propos de la première observation, il existe certaines formalités, et elles ont leur raison d'être. Les formalités ont souvent deux fonctions. Elles sont là comme une précaution, comme une fonction d'orientation, et pour qu'il soit possible d'établir des preuves. Dans les lois, nous trouvons des choses comme «Québec» et «acte notarié». Là où c'est la common law qui s'applique, les contrats doivent, pour être valables en droit, être sous scellé ou appuyés par d'autres considérations.

Lorsqu'on essaie de voir clair dans les raisons qui justifient les formalités, trois notions se dégagent: la prudence — il faut s'assurer qu'on sait bien ce qu'on fait; l'orientation — il faut

that this is what it is that you are doing; and evidentiary — make sure you have a record and make sure it is provable.

Invariably, formalities stick even when technology overtakes them. One could say the same thing about printing and publishing. One could apply that argument to reading bills three times in Parliament.

Given the character of the legislative process today where much work goes on in committees and where much of the difference between the formal consideration of the content of a bill or third reading is little more, in the most part, than a confirmation of what has happened at some earlier stage, we still maintain certain formalities because they respond to these three functions.

Printing and publication on paper is still an important formality, notwithstanding that accessibility is enhanced by computers.

I would make a further point. It is invariably the case that older formalities which are overtaken by technology never fall into desuetude. They are always explicitly gotten rid of. In a constitutional tradition, if you have a formality which no longer serves its function, you get rid of it.

I am not saying that printing and publishing must mean print 20,000 copies or print 40,000 copies. I am saying that printing and publishing means you must make available hard copy in sufficient numbers that it can be distributed to normally accessible points of service.

If we get to a point 30 years from now when every single Canadian is on line and can have direct access, that is fine. In order for that to be the case, as I point out in the brief, you had better have pretty good search tools, because there is a difference between having a book in front of you where you can turn the pages and needing to scroll a computer screen. If you do not have a decent search tool on a computer screen, it is like being lost in the Black Forest.

Until such time as somebody can convince me that every Canadian is on line and that the government has put into place search tools of such precision that anyone who wants to find something can find it, then we must keep the hard copy so that people can flip.

Mr. Regan: On that point, it seems to me, Mr. Macdonald, that every single person does not realistically have access to the *Canada Gazette*, for example, unless they go to a law school library or a barristers' library. They do not have access to most regulations. It seems to me that at the moment if these things were on-line, they would be more accessible to many Canadians than they presently are under the *Canada Gazette*.

I can foresee situations without having to have every Canadian on-line because we will shortly have a situation where every library in the country can provide access to the Internet. We are very close to that already. In a very few years, we could publish a very small number of actual printed copies in line with section 133 of the Constitution and have the rest accessible by the

s'assurer que ce qu'on veut faire va bien dans le bon sens; et la preuve... il faut s'assurer qu'on a des pièces justificatives et qu'on peut avancer des preuves.

Invariablement, ces formalités demeurent même lorsqu'elles sont dépassées par la technologie. On peut tenir le même discours à propos de l'impression et de la publication. La même argumentation vaudrait pour les trois lectures des projets de loi au Parlement.

Vu la nature du processus législatif de nos jours, une grande partie du travail se fait dans les comités et l'étude formelle du contenu du projet de loi ou troisième lecture n'est guère plus, essentiellement, que la confirmation de ce qui s'est passé à une étape antérieure quelconque. Mais nous maintenons ces formalités à cause de ces trois fonctions.

L'impression et la publication sur papier demeurent une importante formalité, même si l'informatique rend les textes plus accessibles.

J'ajouterais autre chose. Les anciennes formalités qui sont dépassées par l'évolution technologique ne tombent jamais d'elles-mêmes en désuétude. Il faut toujours les éliminer explicitement. Dans une tradition constitutionnelle où une formalité ne joue plus son rôle, il faut l'éliminer.

Je ne dis pas que l'obligation d'imprimer et de publier veut dire qu'on doit imprimer 20 000 ou 40 000 exemplaires, mais simplement qu'il faut publier un nombre suffisant d'exemplaires sur papier pour que le texte puisse être distribué aux points de service normalement accessibles.

Si nous en arrivons, dans une trentaine d'années, au point où tous les Canadiens seront branchés et auront un accès direct aux textes, très bien. Mais, pour que nous en arrivions là, il faudra, comme je le dis dans mon mémoire, que nous ayons d'excellents outils de recherche, car il y a une différence entre avoir un livre qu'on peut feuilleter et faire dérouler l'information sur un écran d'ordinateur. S'il n'y a pas d'outils de recherche convenables, on risque de se perdre comme dans la Forêt noire.

Tant qu'on ne m'aura pas convaincu que tous les Canadiens sont branchés et que le gouvernement a fourni des outils de recherche d'une précision suffisante pour que chacun s'y retrouve, nous devons conserver les exemplaires sur papier pour consultation.

M. Regan: À ce propos, monsieur Macdonald, il me semble que tout le monde n'a pas vraiment accès à la *Gazette du Canada*, par exemple, à moins de se rendre à la bibliothèque d'une faculté de droit ou chez un avocat. Tout le monde n'a pas accès à la plupart des règlements. Il me semble que, en ce moment, si ces textes étaient offerts sur les réseaux, ils seraient plus accessibles à beaucoup de Canadiens qu'ils ne le sont dans la *Gazette du Canada*.

Je puis entrevoir des situations où, sans que tous les Canadiens soient nécessairement branchés sur les réseaux, ils pourront tout de même avoir accès aux textes, puisque toutes les bibliothèques donneront bientôt accès à Internet. Ce moment-là n'est plus très loin. D'ici à peine quelques années, nous pourrions imprimer très peu d'exemplaires pour satisfaire aux exigences de l'article 133 de

Internet and have it considerably more open to the public than it is presently.

Mr. Macdonald: I agree. I said in the opening sections of the brief that it is a good idea to start making this legislation accessible in an electronic form. However, I did a test. I asked my 12-year old son, who is not stupid, to find out for me whether a receiver who is appointed to look after the assets of a company which is insolvent must be appointed by the court or whether he can be appointed by a secured creditor.

Mr. Wappell: This is a question for a 12-year old?

Mr. Macdonald: This is a question for my 12-year-old son, a bright kid.

Mr. Wappell: It sounds like child abuse to me.

Mr. Macdonald: He asked, "How am I supposed to find that out?"

I told him it was a law and asked him where he would go to find out about the law.

He said, "I will go to the library and look it up."

I said, "Good for you."

He went to the Westmount Public Library and asked the librarian there.

Mr. Regan: The librarian called you, right?

Mr. Macdonald: The librarian actually got out the *Statutes of Canada* and started look flipping through to look for insolvency. He found the Bankruptcy and Insolvency Act and actually found that there are regulations under the Bankruptcy and Insolvency Act. He then accessed the *Canada Gazette* and found the regulations.

My son came home with this bit of information. I then asked him to find it using a computer. There was no chance because there are no finding tools. We have a whole generation of young people who are still trained to think in tactile form.

In 20 years from now when everybody knows how to think electronically and the reflections are electronic and when we have produced the background information, it may be that printing and publication is completely désuet. We are not there now; we are far from it.

Even if everybody were like that 20 years from now, what is the problem about maintaining publication? I do not see the concern. Maybe loggers will still need employment.

Mr. Bernier: Mr. Macdonald, go back to the power of exemption in proposed section 5(1) which, as you know, is somewhat broader than the powers of exemption in the current legislation. The committee was assured on more than one occasion that the answer to that concern was to be found in clause 5(4). As Ms Dawson, in her testimony before the committee on October 29, told us, this is the first time that these exemptions are

la Constitution; les textes seront accessibles par Internet et il sera beaucoup plus facile au public de les consulter que ce n'est le cas maintenant.

M. Macdonald: Je suis d'accord. J'ai dit au début de mon mémoire que c'est une bonne idée de commencer à rendre la législation accessible par voie électronique. Mais j'ai fait une expérience. J'ai demandé à mon fils de 12 ans, qui est loin d'être stupide, de trouver pour moi si un séquestre chargé des actifs d'une société insolvable doit être nommé par les tribunaux ou peut être nommé par un créancier garanti.

M. Wappel: Comment peut-on poser une question semblable à un enfant de 12 ans?

M. Macdonald: On peut très bien la poser à mon fils de 12 ans. Il est brillant.

M. Wappel: Ce n'est pas mieux que de battre son enfant.

M. Macdonald: Il m'a demandé comment il devait s'y prendre.

Je lui ai dit que cela se trouvait dans la loi et je lui ai demandé de faire la recherche dans la loi.

Il m'a répondu: «Je vais aller à la bibliothèque, et je vais vérifier.»

Je lui ai dit que c'était une excellente idée.

Il s'est rendu à la bibliothèque publique de Westmount et il a consulté le bibliothécaire.

M. Regan: Qui vous a appelé, n'est-ce pas?

M. Macdonald: Le bibliothécaire a sorti les Lois du Canada et a commencé à chercher ce qui traitait de l'insolvabilité. Il est tombé sur la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et il a constaté que cette loi avait son règlement d'application. Il a donc consulté la *Gazette du Canada* et il y a trouvé le règlement.

Mon fils est rentré à la maison avec la réponse qu'il cherchait. Je lui ai ensuite demandé de faire la même recherche au moyen de l'ordinateur. Il n'avait aucune chance d'y arriver, parce qu'il n'existe pas d'outils de recherche. Nous avons toute une génération de jeunes qui sont encore formés à chercher dans les ouvrages sur papier.

Dans 20 ans, quand tout le monde saura comment fonctionner dans un monde électronique, lorsque les réflexes seront adaptés à ce nouveau monde et que nous aurons produit l'information de base, il est fort possible que l'impression et la publication soient tout à fait désuètes. Nous sommes loin d'en être là aujourd'hui.

Même si tout le monde en est là dans 20 ans, pourquoi ne pas maintenir la publication? Je ne vois pas le problème. Les bûcherons auront peut-être encore besoin de travailler.

M. Bernier: Monsieur Macdonald, je voudrais en revenir au pouvoir d'exemption prévu au paragraphe 5(1). Comme vous le savez, ce pouvoir est un peu plus large que ce que prévoit la loi actuelle. À plusieurs reprises, on a donné au comité l'assurance que le paragraphe 5(4) dissipait toute inquiétude. Dans son témoignage du 29 octobre, Mme Dawson nous a dit que c'est la première fois que ces exemptions sont expressément assujetties à

being made expressly subject to a rigorous public interest test, that being clause 5(4).

In other material, proposed section 5(4) was described this way:

It would be irresponsible, however, to pretend that 5(4) amounts to a series of bromides intended to give the illusion of legally significant constraints. This section serves no discernible legal purpose and imposes no meaningful constraints on the powers conferred by clauses 5(1), (2), and (3).

I am wondering to which of these you would agree, although I suspect I know the answer.

Mr. Macdonald: I suppose I would incorporate that by reference but I would not plead section 19.

Mr. Bernier: It is the latter statement, right?

Mr. Macdonald: I think it is the most important thing. I like the first part of clause 4. I do not like the (a) and (b) subclauses. If one speaks of the purpose of a regulations act as generally being directed to issues of public interest and principles of legality, accessibility and government accountability, that is wonderful. That should be the preamble. The whole statute should be set up to do that. That should not be a wishy-washy statement on the margin of some exemption.

This thing should be set up in such a way that it rings. It should say: We are committed to this format. We understand that this is the way government should work in a modern democracy.

Instead, we have Swiss cheese.

Mr. Bernier: This is my bootleg question. I do not know if Professor Macdonald is familiar with the third report of the standing joint committee. In that report, the committee reported to the houses on the Public Lands Mineral Regulations, made in the 1950s, I believe, and made in only one official language.

Subsequently, a translation of the regulations was prepared and published. The committee reported that this regulation was unconstitutional and invalid as it was not enacted in both official languages.

The response obtained at the time of the ongoing dialogue with the government was drawn by the government from the Manitoba Reference — that failure to enact in one language, if that had been done in good faith, did not prevent the unconstitutionality of the regulation but it precluded a finding that it was invalid.

Can you comment on whether you have ever seen or drawn this ruling out of the Manitoba Reference?

Mr. Macdonald: That particular question goes beyond what I have said here in the brief. I am familiar with the argument, but I would not want to be taken as offering an opinion on the argument which is a considered opinion. However, although I would say that, for the life of me, I cannot understand this. How do I say this

des critères rigoureux d'intérêt public, qui sont prévus au paragraphe 5(4).

Dans d'autres documents, le paragraphe 5(4) a été décrit en ces termes:

Il serait cependant irresponsable de prétendre que le paragraphe 5(4) équivaut à une série de poncifs qui donnent l'illusion de contraintes sérieuses au plan juridique. Cette disposition n'a aucun objectif législatif discernable et n'impose aucune contrainte sérieuse à l'exercice des pouvoirs conférés par les paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 5.

Je me doute de votre réponse, mais je me demande à laquelle de ces deux affirmations vous souscrivez.

M. Macdonald: J'incorporerais sans doute cela par renvoi, mais je n'invoquerais pas l'article 19.

M. Bernier: Vous appuyez donc le deuxième point de vue, n'est-ce pas?

M. Macdonald: Je crois que c'est la chose la plus importante. La première partie du paragraphe 4 me convient, mais pas les paragraphes a) et b). S'il est question d'une loi sur la réglementation et si on dit que les pouvoirs s'exercent dans l'intérêt public conformément aux principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale, cela me semble magnifique. Cela devrait se trouver dans le préambule et valoir pour toute la loi. Ce ne devrait pas être un énoncé insipide en marge d'une exemption quelconque.

Il faudrait présenter cet énoncé d'une manière plus saisissante en disant: nous nous engageons à travailler de cette manière. Selon nous, c'est ainsi que le gouvernement devrait faire son travail dans une démocratie moderne.

Nous devons nous contenter de dispositions dans lesquelles il y a autant de trous que dans un fromage de Gruyère.

M. Bernier: Voici maintenant une question que je voudrais passer en douce. J'ignore si M. Macdonald a pris connaissance du troisième rapport du comité mixte permanent. Le comité y signale aux deux chambres que le Règlement sur les minéraux des terres publiques a été pris dans les années 50 dans une seule langue officielle.

Une traduction a été faite ultérieurement et publiée. Le comité a signalé que ce règlement était inconstitutionnel et sans valeur aucune puisqu'il n'a pas été pris dans les deux langues officielles.

La réponse que nous avons obtenue à l'époque, dans les échanges avec le gouvernement, s'inspirait du renvoi concernant le Manitoba: le fait qu'un texte n'ait été adopté que dans une langue officielle, si cela s'est fait de bonne foi, le rendait inconstitutionnel, mais ne permettait pas de conclure à son invalidité.

Pourriez-vous dire si vous avez jamais vu cette interprétation ou si vous l'avez déduite du renvoi concernant le Manitoba?

M. Macdonald: Cette question s'écarte du contenu de mon mémoire. Je connais bien cette argumentation, mais je ne voudrais pas qu'on pense que je me prononce sur un argument qui est une opinion bien considérée. Toutefois, cela me dépasse complètement. Comment le dire sans manquer de respect au fonctionnaire

with deference to Mary Dawson as a public servant? My father was a public servant in the sense of being a university professor, as am I.

I do not understand why a public servant would make an argument of that character when to achieve pristine integrity of the legislative process would be so easily accomplished?

Why someone whose commitment is to the integrity of public life in Canada and the legislative process in the Department of Justice would make such a convoluted argument when all it takes to re-enact the legislation, or to remake a delegated legislation, since the texts are already available, is an act "acte de volonté," I do not know.

Mr. Wappel: I have a question on proposed section 5(4). Is it not true that in a free and democratic society, common law constitutional principles already require that all the powers of government be exercised to respect the principles of legality, accessibility and government accountability?

Mr. Macdonald: One could derive from the constitutional jurisprudence of England, and later the United Kingdom, certainly the first and the third. Government accountability to Parliament is 100 per cent. With respect to principles of legality, that is certainly the case.

Accessibility may be a 20th century addition, but I would not feel uncomfortable or reticent about claiming that that is implicit in the common law tradition and in our Constitution.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Professor, thank you for your appearance today. You have been very helpful.

The committee adjourned.

qu'est Mary Dawson? Mon père était fonctionnaire, puisqu'il était professeur d'université, tout comme moi.

Je ne vois pas pourquoi un fonctionnaire avancerait ce genre d'argument alors qu'il serait si facile d'assurer un processus législatif tout à fait irréprochable.

J'ignore pourquoi une personne dont la mission est d'assurer l'intégrité de la vie publique au Canada et du processus législatif au ministère de la Justice recourrait à un argument aussi tortueux alors qu'il suffit d'un «acte de volonté» — étant donné que les textes existent déjà — pour adopter de nouveau la loi ou le règlement.

M. Wappel: Une question sur le paragraphe 5(4). N'est-il pas vrai que, dans une société libre et démocratique, les principes constitutionnels de la common law exigent déjà que tous les pouvoirs soient exercés dans le respect des principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale?

M. Macdonald: On peut certainement déduire les premier et troisième principes de la jurisprudence constitutionnelle de l'Angleterre, puis du Royaume-Uni. Le gouvernement est complètement responsable envers le Parlement. Quant au principe de légalité, c'est certainement le cas.

L'accessibilité est peut-être un ajout du XX^e siècle, mais je ne répugnerais aucunement à prétendre que ce principe est implicitement contenu dans la tradition de la common law et dans notre Constitution.

Le coprésident (sénateur Lewis): Monsieur Macdonald, merci d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Vous nous avez été très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From McGill University:

Professor Roderick Macdonald

De l'Université McGill:

M. Roderick Macdonald, professeur



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, December 12, 1996

Le jeudi 12 décembre 1996

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Vice-Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee, député

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris M. Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nicholas W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric
(Quorum 4)

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, December 12, 1996

(18)

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met *in camera*, at 8:34 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairman, the Honourable P. Derek Lewis, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Michel Cogger and P. Derek Lewis.(3)

Representing the House of Commons: Gilbert Fillion, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel.(5)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, *The Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS(ES)

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law

Nancy Othmer, Legal Counsel

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, *the Regulations Act* on the federal regulatory process.

It was agreed to hear the Canadian Environmental Law Association on Bill C-25 in February 1997.

It was agreed to invite the Minister of Justice before the committee with regard to Bill C-25 in February 1997.

At 9:35 a.m., the committee continued its meeting in public.

Mr. Rempel answered questions from the committee.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 12 décembre 1996

(18)

Le comité mixte permanent de l'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 h 34, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis (*coprésident*).

Membres du comité présents

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Michel Cogger et P. Derek Lewis.(3)

Représentant la Chambre des communes: Gilbert Fillion, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel.(5)

Également présents: M. Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité; M. Peter Bernhardt et Mme Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, c. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif

Nancy Othmer, conseillère juridique

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, *Loi sur les règlements*, sur le processus réglementaire.

Il est convenu d'entendre, en février 1997, des représentants de l'Association canadienne du droit de l'environnement au sujet du projet de loi C-25.

Il est convenu d'inviter le ministre de la Justice à comparaître devant le comité en février 1997 relativement au projet de loi C-25.

À 9 h 35, le comité poursuit ses travaux en public.

M. Rempel répond aux questions que lui adressent les membres du comité.

At 10:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 12, 1996

[English]

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:34 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis (*Joint Chairman*) in the Chair.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We would like to welcome back Mr. Rempel and Ms Othmer.

Mr. Wappel: I have a question of clarification on clause 11, Mr. Rempel, particularly on the wording in the first two lines:

No person may be convicted of an offence or subjected to a penalty...

Does the word "penalty" include any administrative sanction?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: No. It would include an administrative sanction that has a penal effect. There is case law in the context of the Charter of Rights and Freedoms and other contexts which talks about what is a penal effect and what is not. It has to do with whether the purpose of the sanction is to punish or to secure compliance in the public good. That is the distinction.

Some administrative sanctions would be captured by "subjected to a penalty" and some would not.

Mr. Wappel: Can you give me an example of an administrative sanction that would not be penal in nature? Do you know offhand the case to which you were referring?

Mr. Rempel: No, but I could certainly find it. There are cases under section 7 and following of the Charter.

Certain kinds of licence sanctions would not be penal. It would depend on the kind of licence.

Mr. Wappel: Can you give us an example? For example, if a person does not renew their motor vehicle permit, their motor vehicle permit is invalid until they renew it. That is done to ensure everyone renews their motor vehicle permit. It is also penal because something is being taken away; the person cannot drive their car.

Mr. Rempel: These are questions of legal opinion, and it is sometimes difficult to be completely sure on the spur of the moment. However, I suspect that that would not be a penal consequence because the person has not done something blameworthy for which we are punishing him; it is simply that in order to ensure that the system functions correctly we need to ensure that everyone has renewed their licence.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 décembre 1996

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 8 h 34 pour poursuivre son examen de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis (*coprésident*) occupe le fauteuil.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous souhaitons de nouveau la bienvenue à M. Rempel et à Mme Othmer.

M. Wappel: Ma question vise à apporter des éclaircissements à l'article 11, monsieur Rempel, les deux premières lignes en particulier:

Nul ne peut être reconnu coupable d'une infraction à un règlement ou se voir infliger une peine...

Est-ce que le mot «peine» englobe toute sanction administrative?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: Non. Il engloberait une sanction administrative ayant un effet pénal. Il y a un précédent dans le contexte de la Charte des droits et libertés et dans d'autres contextes où l'on parle de ce qu'est un effet pénal et de ce qui ne l'est pas. Il s'agit de savoir si l'objet de la sanction est de punir ou d'obtenir le respect dans l'intérêt public. C'est la distinction.

Certaines sanctions administratives seraient pénales, d'autres non.

M. Wappel: Pouvez-vous me donner un exemple de sanctions administratives qui ne seraient pas de nature pénale? Pouvez-vous me dire de quelle affaire vous parlez?

M. Rempel: Non, mais je pourrais certainement faire des recherches à ce sujet. Il y a des causes présentées en application des articles 7 et suivants de la Charte.

Certains genres de sanctions relatives aux permis et licences ne seraient pas pénales. Cela dépendrait du genre de licence.

M. Wappel: Pouvez-vous nous donner un exemple? Un permis de conduire n'est plus valide si on ne le renouvelle pas. Tout le monde doit renouveler son permis de conduire. C'est également pénal, puisque l'on retire au «fauteur» le droit de conduire.

M. Rempel: Il s'agit de questions d'avis juridiques et il est parfois difficile d'en être complètement certain sur l'impulsion du moment. Toutefois, j'imagine que cela n'aurait pas de conséquence pénale, car la personne en question n'a rien fait de répréhensible qui mérite une peine; nous devons nous assurer que tout le monde renouvelle son permis simplement pour que le système fonctionne bien.

Mr. Wappel: However, if they have not renewed their licence, then they are blameworthy because they have failed to follow the law.

Mr. Rempel: Yes, but the cases distinguish between situations in which a person is blameworthy because they have failed to meet the requirements set out in the regulatory part of the system, but not intrinsically blameworthy, if that makes any sense.

Mr. Wappel: Mr. Rempel, it does not make any sense.

I stand corrected. I think the word has to be better defined, and that is fine with me.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are you satisfied with that?

[Translation]

Mr. Fillion: Mr. Chairman, still with respect to section 11, compared to the previous text, will the current wording make it be easier for the Crown to prove non-compliance? Does this provision protect persons any less? The previous wording afforded individuals greater protection and the burden of proof rested with the Crown.

[English]

Mr. Rempel: Under the present section 11, if the issue arose in the prosecution — and often it simply would not come up as an issue — it would be for the Crown to prove that either the regulation had been published in accordance with section 10 or that the conditions listed in clause (a) or clause (b) had been met. Under this clause 11, the Crown would still have to prove those things in a criminal prosecution.

[Translation]

Mr. Fillion: Clearly, the burden of proof rests with the Crown. Does the new wording give the Crown additional rights? Is it easier for the Crown to prove that a person has failed to comply with the regulations, even if they were not published?

[English]

Mr. Rempel: The section in the current Statutory Instruments Act is 11(2)(a).

There are two aspects in the new section that would make it somewhat easier for the Crown to enforce a regulation. One aspect is that we have introduced the notion of actual notice; that is, if the person has received actual notice of the regulation, then it can be enforced against him or her. That is an element which was not present before in the Statutory Instruments Act.

The other difference, which your legal counsel pointed out the other day, was that, under the Statutory Instruments Act, to take advantage of the reasonable steps exception you must have a valid exemption from the requirement to publish in the *Canada Gazette*; whereas, under the new section the exemption is not referred to; it is simply a matter of whether you took reasonable steps or whether there was actual notice.

M. Wappel: Mais si quelqu'un ne renouvelle pas son permis, il est blâmable, car il ne respecte pas la loi.

M. Rempel: Effectivement, mais une personne peut être blâmable, parce qu'elle n'a pas respecté les exigences réglementaires du système, tout en n'étant pas intrinsèquement blâmable, si vous voyez ce que je veux dire.

M. Wappel: Monsieur Rempel, ce que vous dites n'a aucun sens.

Veuillez m'excuser. Je pense qu'il vaut mieux définir ce mot; cela me conviendrait.

Le coprésident (sénateur Lewis): Êtes-vous satisfait de cette réponse?

[Français]

M. Fillion: Monsieur le président, toujours sur l'article 11, si l'on compare le texte de l'article 11 à celui qui existait auparavant, est-ce que cela sera plus facile à la Couronne de faire la preuve? À ce moment-là, est-ce que l'on enlève un peu de protection aux citoyens? L'ancien texte protégeait davantage le citoyen et la Couronne devait faire sa preuve.

[Traduction]

M. Rempel: En vertu de l'article 11 en vigueur, si le litige faisait l'objet de poursuites — et souvent ce ne serait tout simplement pas le cas — il appartiendrait à la Couronne de prouver, soit que le règlement a été publié conformément à l'article 10, soit que les conditions énumérées aux paragraphes a) ou b) ont été respectées. En vertu de cet article 11, il appartiendrait toujours à la Couronne d'apporter ces preuves dans le cadre de poursuites pénales.

[Français]

M. Fillion: Oui, il est évident que la Couronne doit faire la preuve. Est-ce que le nouveau texte donne des droits supplémentaires à la Couronne? Est-ce plus facile pour elle de faire la preuve que le citoyen n'a pas respecté le Règlement, même s'il n'a pas été publié?

[Traduction]

M. Rempel: L'alinéa 11(2)a) est l'article de la Loi sur les textes réglementaires actuellement en vigueur.

Grâce à deux éléments du nouvel article, il serait plus facile à la Couronne de faire observer un règlement. Il y a tout d'abord la notion de connaissance de fait; en d'autres termes, toute personne informée réellement du règlement peut avoir à l'observer. C'est un élément qui n'existait pas dans la Loi sur les textes réglementaires.

L'autre différence, que votre conseiller juridique a soulignée l'autre jour, c'est que, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, il faut, pour tirer avantage de l'exception relative aux mesures raisonnables, que le texte réglementaire soit soustrait au processus réglementaire, soit la publication obligatoire dans la *Gazette du Canada*; il n'est pas fait mention de cette exemption dans le nouvel article; il est simplement question de savoir si vous avez pris des mesures raisonnables ou si la personne a été avisée du règlement.

In those two respects it would be somewhat easier to enforce the regulation than under the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Senator Lewis): There is protection to the accused.

Mr. Rempel: Whether there is less protection to the accused is a value judgment. Whether actual notice gives less protection is open to doubt. If someone actually has notice of the regulation, one expects that they have all the protection they need.

As to whether exemption is less protection for the accused, once you get to the point of whether reasonable steps were taken, the same test applies. That is a value judgment that has to be made.

[Translation]

Mr. Fillion: I am not finished, Mr. Chairman. Do you see any major inconveniences in reverting to the former wording? Is the new wording really necessary? It seems to me that the old wording better addressed the concerns of members of the public or, in the event of prosecution, made it easier for them to defend themselves. Do you see any problem reverting back to the original wording?

[English]

Mr. Rempel: The addition of the possibility of showing that a person had actual notice seems appropriate in the sense that, if a person does have actual notice of the regulation, it is difficult to see why the regulation should not be enforced against that person.

To that extent, the change is appropriate. The wording of the section also reflects some of the different possibilities for publication that are contained in section 10. One would not be able to go back literally to the wording of the Statutory Instruments Act.

As for the requirement to obtain an exemption before one can go to the "reasonable steps" part of the analysis, if reasonable steps have been taken or if actual notice has been given, it seems appropriate that the regulation would be enforceable whether or not an exemption had been obtained in the circumstances.

[Translation]

Mr. Fillion: Can you give me a concrete example of what constitutes a reasonable step to inform a person of the regulations? What reasonable steps should we be taking? Would giving notice of the title of the regulations or forwarding information by fax be sufficient? How are you going to determine what constitutes reasonable steps?

[English]

Mr. Rempel: What constitutes reasonable steps is also debatable under the current Statutory Instruments Act. I imagine that it has received some judicial interpretation. Our intention is that notice merely of the title of a regulation would not be

À ces deux égards, il serait quelque peu plus facile de faire appliquer le règlement que sous le régime de la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Lewis): Une protection est prévue pour l'accusé.

M. Rempel: L'accusé bénéficie-t-il d'une protection moindre? C'est une question de jugement de valeur. Est-ce que le fait d'aviser la personne du règlement lui donne moins de protection? Il est permis d'en douter. Si une personne est effectivement avisée du règlement, on s'attendrait à ce qu'elle ait toute la protection voulue.

Le même critère s'applique lorsque l'on veut savoir si un texte soustrait au processus réglementaire représente une protection moindre pour l'accusé, si des mesures raisonnables ont été prises. C'est une question de jugement de valeur.

[Français]

M. Fillion: Je n'ai pas fini, monsieur le président. Est-ce que vous voyez d'énormes inconvénients à ne pas revenir à l'ancien texte? Est-ce vraiment nécessaire pour vous cette nouvelle formulation plutôt que de revenir? Il me semble que l'ancien texte répondait mieux aux questionnements des citoyens ou leur facilitait, advenant des poursuites, des moyens de défense plus justes. Est-ce que vous avez des inconvénients à revenir à l'ancien texte?

[Traduction]

M. Rempel: Le fait que l'on puisse montrer qu'une personne a été effectivement avisée semble pertinent dans le sens où, si une personne est effectivement avisée du règlement, il est difficile de voir pourquoi on ne pourrait pas appliquer le règlement à son égard.

Le changement apporté est donc pertinent. Le libellé de l'article reflète également quelques-unes des diverses possibilités de publication qui apparaissent à l'article 10. On ne pourrait pas revenir au libellé de la Loi sur les textes réglementaires.

Avant de passer à la partie de l'analyse relative aux «mesures raisonnables», il semble pertinent que le règlement soit applicable, qu'il soit soustrait au processus réglementaire ou non, selon les circonstances, si des mesures raisonnables ont été prises ou si la personne a été effectivement avisée du règlement.

[Français]

M. Fillion: Avez-vous un fait concret qui pourrait m'indiquer ce qu'est une mesure raisonnable pour que le citoyen soit informé de la réglementation? Quelles sont les mesures raisonnables que nous devrions prendre? Est-ce que seulement l'indication du titre serait suffisante ou si le fait de lui fournir les renseignements par télécopie suffit? De quelle façon allez-vous établir des mesures raisonnables?

[Traduction]

M. Rempel: Sous le régime de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, le sens de «mesures raisonnables» est également discutable. J'imagine que des interprétations judiciaires ont été faites à ce sujet. En ce qui nous concerne, le fait d'être informé

sufficient. That, in fact, is why we speak of bringing the substance of the regulation to the notice of people.

We have in mind there a summary of the regulation that will give people enough information to know whether they are likely to be affected by it and, if so, the way in which they are likely to be affected, to give them enough notice that they can pursue the matter further if they wish and obtain a copy of the entire regulation to get the details. That is our intention.

[Translation]

Mr. Fillion: Therefore, you reject the idea that simply giving notice of the title is sufficient. You say that a summary could be provided. Would a summary in the form of a brochure giving highlights only of the regulations be sufficient as a means of supplying the necessary information for compliance?

[English]

Mr. Rempel: A brochure may be sufficient if it gives enough details and information to enable the person to inquire further, if they so wished.

Mr. Lee: I have a question to ask on behalf of those in the legal profession. I will present a hypothetical. It has to do with the absence of publication for certain categories of regulations. Let us focus on the non-magic word "regulations". Let us say there is a regulation which says that the Minister of Natural Resources may require miners, exporters and harvesters in certain counties to export through the Port of Churchill. Assume that a mining company, a farmer or a grain company tells their lawyer that they have an offer to ship a commodity through Prince Rupert. They ask their lawyer if it is okay to do this. The lawyer then checks the law to find out if the client is allowed to ship through Prince Rupert.

These particular regulations would not be magic-formula regulations so they would not have to be published. How does the lawyer ascertain with any certainty what regulations exist which would affect the client's ability to export?

I realize that the lawyer can do an investigation but, at the end of the day, in the absence of certainty that the law is available and published, if the lawyer were providing a written opinion, would the lawyer not have to insert a proviso that the opinion is subject to any regulations that are non-magic formula and which he or she has not been able to uncover? Is the lawyer not at risk by giving an opinion without a proviso if they are incapable of ascertaining with certainty the existence or non-existence of regulations?

Mr. Rempel: I can make a couple of comments on that scenario. First, it is not unusual for people's rights to be affected by both legislative acts and administrative acts. There are often administrative powers which are clearly not legislative. We are not even talking about non-magic formula regulations. There are clear administrative powers which could affect people's rights. It is not unusual that people's rights to export through one port or another

seulement du titre d'un règlement ne suffirait pas. C'est en fait la raison pour laquelle nous disons qu'il faut communiquer la teneur du règlement aux gens.

Nous pensons à un résumé du règlement qui donnerait aux gens suffisamment de renseignements, ce qui leur permettrait de savoir s'ils risquent d'être touchés et, le cas échéant, la façon dont ils risquent d'être touchés; ils pourraient alors aller plus loin s'ils le souhaitent et obtenir une copie du règlement dans son entier pour avoir tous les détails. C'est notre intention.

[Français]

M. Fillion: Donc, vous rejetez l'idée que le titre soit suffisant pour un règlement. Vous dites que cela peut être un résumé. Est-ce qu'un résumé sous la forme d'un dépliant, où l'on aurait seulement les grandes lignes directrices, serait suffisant pour donner l'information nécessaire aux citoyens pour qu'ils s'y conforment?

[Traduction]

M. Rempel: Un dépliant pourrait suffire s'il donne suffisamment de détails et de renseignements, ce qui permettrait à la personne en question de faire davantage de recherches si elle le souhaite.

M. Lee: J'ai une question à poser au nom des avocats. Je vous présente un cas hypothétique qui pourrait se produire, étant donné que certaines catégories de règlements ne sont pas publiées. Concentrons-nous sur le mot non magique qu'est le mot «règlements». Imaginons qu'en vertu d'un règlement, le ministre des Ressources naturelles peut ordonner à des mineurs, des exportateurs et des céréaliers de certains comtés d'exporter à partir du port de Churchill. Imaginons qu'une compagnie minière, un agriculteur, une société céréalière disent à leur avocat qu'on leur propose d'exporter à partir de Prince Rupert. Ils demandent à leur avocat si cela ne pose pas de problème. L'avocat vérifie la loi pour savoir si ses clients peuvent exporter à partir de Prince Rupert.

Ces règlements ne seraient pas pris en vertu de la formule magique, si bien qu'on ne serait pas tenu de les publier. Comment l'avocat peut-il établir avec certitude quels règlements susceptibles d'avoir un effet sur la capacité d'exportation de ses clients existent?

Je sais bien que l'avocat peut faire une étude spéciale, mais au bout du compte, n'ayant pas la certitude que la loi est disponible et publiée, si cet avocat devait donner un avis écrit, ne devrait-il pas insérer une réserve à l'effet que son avis est donné sous réserve de tous les règlements qui ne sont pas pris en vertu de la formule magique, qu'il n'a pas été en mesure de trouver? L'avocat ne court-il pas un risque en donnant un avis sans réserve s'il n'est pas en mesure d'établir avec certitude l'existence ou la non-existence de règlements?

M. Rempel: Je peux faire quelques observations au sujet d'une telle hypothèse. Tout d'abord, il n'est pas inhabituel que les droits des particuliers soient touchés par des lois législatives comme par des lois administratives. Il arrive souvent que des pouvoirs administratifs ne soient absolument pas législatifs. Nous ne parlons même pas de règlements qui ne sont pas pris en vertu de la formule magique. Certains pouvoirs administratifs peuvent

might be affected by administrative action that is not caught by the Regulations Act or the Statutory Instruments Act at all.

In analyzing whether something is legally permissible, you need to know what the law is. You also need to know what administrative steps sometimes have been taken under the law.

Mr. Lee: In this case, we are only dealing with regulations. Do not tell me about all the other administrative authorities and powers that exist. I just want to know about regulations.

Mr. Rempel: The context in which I was making that point is that, when a lawyer is preparing an opinion of this kind, there are always additional factors beyond the regulations about which a proviso would have to be inserted. If there is a power in the statute where the minister can order exports to go through a particular location, the lawyer can see that that power exists and would have to say that, if that power has been exercised in a particular way, that would impinge on your rights. That is always there.

Second, it is a bit of a fallacy to suppose that, because something is not a regulation required to be published under the Regulations Act, it will not be published at all. In this case, where the minister does require that a certain thing happen in a certain way under a power which Parliament has given to the minister, the whole point of the minister doing that is to have people obey that requirement. For that compliance to happen, the minister will have to inform people of what he or she has done. That is simply common sense. There is a number of ways in which those kinds of order can be made public.

The processes of the Regulations Act or the Statutory Instruments Act may not be followed, and there may be real advantages in not following those processes but in using some other process, but it is certainly in the government's interest to make these things widely known, in this case, to the industry groups to which it would apply.

Mr. Lee: That is not my point. My point is: What will the lawyer have to do? Will the lawyer be incapable of providing a more certain opinion to the client as a result of the way we have restructured this area of law in this statute?

At some point in my scenario the citizen will come face to face with the problem but, if the citizen is getting ready to enter into a contract with someone, before he gathers together the commodity and begins to ship and therefore runs into the regulation, how does that person find out what the law is other than by going to a lawyer who would attempt to advise?

In that scenario the lawyer will have to say, "I have made my best efforts to find out what law exists but, given the magic formula rule now in existence, I cannot ascertain with certainty whether there might be a regulation. I have done the investigation, but I cannot tell you for sure because there is no publication."

Is that not something which a lawyer would have to take into account and put into the legal opinion?

empiéter sur les droits des particuliers. Il n'est pas inhabituel que des mesures administratives non prévues par la Loi sur les règlements ou par la Loi sur les textes réglementaires empiètent sur le droit d'exporter à partir d'un port ou d'un autre.

Pour déterminer si telle ou telle chose est légalement autorisée, vous devez connaître la loi. Vous devez également savoir que des mesures administratives ont été parfois prises en vertu de la loi.

M. Lee: Dans ce cas précis, nous ne parlons que de règlements. Il est inutile de me parler des autres pouvoirs administratifs. Je veux simplement savoir ce qu'il en est des règlements.

M. Rempel: Ce que je voulais dire, c'est que, lorsqu'un avocat prépare un avis de ce genre, il doit savoir qu'il y a toujours des facteurs supplémentaires, au-delà des règlements, qui exigent l'insertion d'une réserve. Si dans la loi, il est conféré au ministre d'ordonner que les exportations passent par un lieu précis, l'avocat peut s'apercevoir qu'un tel pouvoir existe; il devrait donc en conclure que ce pouvoir empiète sur vos droits, s'il s'exerce d'une façon particulière. Cela s'est toujours fait.

Deuxièmement, conclure que, sous prétexte qu'un texte réglementaire n'est pas un règlement qui doit être publié en vertu de la Loi sur les règlements, il ne sera pas publié du tout, est un faux raisonnement. Dans ce cas précis, lorsque le ministre exige que certaines choses se fassent d'une certaine façon en vertu d'un pouvoir que lui a conféré le Parlement, il veut évidemment que cette ordonnance soit respectée. Pour ce faire, le ministre doit informer les gens. C'est simplement une question de bon sens. Ces ordonnances peuvent être rendues publiques de diverses façons.

Il se peut que les processus prévus dans la Loi sur les règlements ou dans la Loi sur les textes réglementaires ne soient pas suivis et il se peut que l'on ait vraiment intérêt à ne pas les suivre, mais plutôt à en préférer d'autres; il reste toutefois que le gouvernement a certainement intérêt à communiquer cette information aux industries visées, en pareil cas.

M. Lee: Vous m'avez mal compris; je me demande ce que doit faire l'avocat. Ne pourra-t-il plus donner un avis plus assuré au client en raison du nouveau libellé de cette loi à cet égard?

À un moment donné, le problème se posera et la personne en question tombera sur le règlement; comment peut-elle savoir ce que prévoit la loi si ce n'est en allant voir son avocat, avant de signer un contrat et de commencer à exporter son produit?

Dans ce cas hypothétique, l'avocat ne pourra que dire: «J'ai essayé du mieux possible de trouver quelle loi existe, mais compte-tenu de l'actuelle règle relative à la formule magique, je ne peux pas établir avec certitude qu'un règlement existe ou non. J'ai fait mon enquête, mais je ne peux pas vous le dire avec certitude, car rien n'est publié.»

N'est-ce pas un point dont un avocat devrait tenir compte et insérer dans son avis juridique?

Mr. Rempel: In that circumstance, a lawyer would likely find the provision in the statute that has a power which, if exercised, could impinge upon the question, and then find out whether that power has been exercised. That is no different from what has to be done in the case of any administrative power, for instance, which could impinge in exactly the same way.

Mr. Lee: I am not talking about administrative powers. If it is published, it is there and you can find it.

Mr. Rempel: You are suggesting that there is some practical difficulty that is not possible to overcome in the circumstances. I am telling you that it is possible to overcome and that it is regularly overcome when there are administrative powers that can impinge on these things. It is an everyday occurrence. It is not something that is unusual or difficult to do.

Mr. Lee: So, as a result of the change in this statute, you do not see a change in process on the part of lawyers who will be advising Canadians?

Mr. Rempel: Another point worth making is that on this particular point there is no change. The magic words are a part of the present regime as well.

Mr. Lee: I am certain that there will be more non-publication under this act than existed previously. Is that not right? It is the non-publication that is my problem. It is not the existence of the magic formula issue. You know full well that this committee has differed with the department on this forever, and may continue to do so. My problem is publication.

You do not think that the legal profession will operate any differently under the new statute from the way it does now?

Mr. Rempel: No, I do not think so.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We will proceed to the sections we wanted to look at today. We will start with clauses 13 and 14. You have touched on this peripherally. It is the question of accessibility.

We are concerned about indexing. Clause 13(1) requires that only registered documents and regulations exempted under subsection 5(1) be indexed. The registration requirement in clause 9 generally applies only to magic-formula regulations while only such regulations can be exempted under section 5(1). Thus, regulations that are not magic-formula regulations would not be indexed unless they had been expressly required to be published under subsection 5(2) or (3).

Can you tell us what the justification for this is?

Mr. Rempel: The justification for not indexing regulations that do not have the magic words?

The Joint Chairman (Senator Lewis): Yes.

Mr. Rempel: I suppose we will not reach agreement on this point, but I can say how this is consistent with the other positions that the government has taken in this bill, and we may have to leave it at that.

M. Rempel: Dans ce cas-là, un avocat trouverait probablement l'article de la loi prévoyant un pouvoir qui, s'il est exercé, pourrait empiéter sur le droit en question, et voir ensuite si ce pouvoir s'est exercé. Cela ne diffère pas de ce qui se fait dans le cas d'un pouvoir administratif, par exemple, qui empiéterait sur un droit exactement de la même façon.

M. Lee: Je ne parle pas des pouvoirs administratifs. Si le règlement est publié, il existe et vous pouvez le trouver.

M. Rempel: Vous dites qu'il y a là une difficulté pratique qu'il n'est pas possible de surmonter dans les circonstances. Je vous dis que c'est possible de le faire et que cela se fait régulièrement, lorsque des pouvoirs administratifs peuvent empiéter sur ces droits. Cela se passe tous les jours. Ce n'est pas quelque chose d'inhabituel ou de difficile à faire.

M. Lee: Par suite de ce changement dans cette loi, vous n'entrevoiez donc pas de changement de processus de la part des avocats qui conseilleront les Canadiens?

M. Rempel: Il vaut également la peine de dire qu'il n'y a pas de changement sur ce point particulier. La formule magique fait partie du régime actuel également.

M. Lee: Je suis sûr qu'on publiera moins de règlements qu'auparavant, en vertu de cette loi. N'ai-je pas raison? C'est la non-publication qui me pose un problème. Ce n'est pas l'existence de la formule magique. Vous savez parfaitement bien que depuis toujours notre comité n'est pas du même avis que le ministère à ce sujet, et cela risque de continuer. Le problème qui se pose à moi est celui de la publication.

Vous ne pensez pas que les avocats fonctionneront différemment en raison de la nouvelle loi?

M. Rempel: Non, je ne le crois pas.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous allons maintenant passer aux articles que nous voulions examiner aujourd'hui. Nous allons commencer par les articles 13 et 14. Vous avez déjà abordé la question indirectement; je veux parler de l'accessibilité.

Nous nous inquiétons au sujet de l'index. Le paragraphe 13(1) exige que seuls les textes enregistrés et les règlements soustraits au processus réglementaire aux termes du paragraphe 5(1) figurent dans l'index. L'enregistrement exigé à l'article 9 s'applique généralement uniquement aux règlements pris en vertu de la formule magique, alors que seuls de tels règlements peuvent être soustraits au processus réglementaire aux termes du paragraphe 5(1). Par conséquent, les règlements qui ne sont pas pris en vertu de la formule magique ne seraient pas indexés, à moins qu'ils ne doivent être expressément publiés en vertu des paragraphes 5(2) ou 5(3).

Comment pouvez-vous justifier tout cela?

M. Rempel: Justifier de ne pas indexer les règlements qui n'ont pas été pris en vertu de la formule magique?

Le coprésident (sénateur Lewis): Oui.

M. Rempel: J'imagine que nous ne tomberons pas d'accord sur ce point, mais je peux dire que cette mesure est compatible avec les autres que le gouvernement a prises dans le cadre de ce projet de loi et il se peut que nous en restions là.

The reason for retaining the magic formula at all is to achieve some certainty in the process of deciding what is a regulation and what is not. You can do that in two ways. You can apply the conceptual definition at the back end, when the regulation is made, or you can have Parliament use a form of words in enacting the enabling provision to make the decision at the front end and achieve some certainty about what things are regulations and what are not.

The whole point of retaining the magic words is to cut down on the number of instruments that have to be examined in a conceptual way to see whether or not they meet the test for regulation. One tries to make that decision at the front end when Parliament is enacting the legislation.

If we were to require that non-magic words regulations be indexed, we would be right back into having to apply the conceptual definition to this wider class of documents.

We have been over the ground about why we have retained the magic formula, and we differ about that. I am trying to explain now that the reason we do not require indexing is the same reason that we have kept the magic formula in the legislation at all.

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: Mr. Rempel, let us take for granted that the government wants an idiot-proof approach to what the regulatory process applies to. We are talking index here, about letting people, including this committee, know what the law is.

You are saying that there is a definition of "regulation" in clause 2(1) and that we will not even let people know that those exist through indexing because it would be too much work for someone to figure out the concepts. If it is so difficult to figure out whether something is a rule of general application that is binding, why is the clause 2(1) definition in the bill in the first place? How did that definition end up being characterized as a principled definition?

You seem to be saying that the Government of Canada is incapable of identifying anything that does not have the name "regulation" in it as being a regulation. Regardless of what I may at times think of government employees, I do not accept that. I am not talking about whether these non-magic formula regulations should be published or examined or registered. We are simply talking about indexing them so that citizens in this country know which laws are in place and what the names of the laws are.

If civil servants find the task too difficult or if it is conceptually beyond their ability, surely it is well beyond the ability of the ordinary citizen; so what hope is there for him?

With regard to access by this committee, how is this committee to know where the regulations are that it may review in theory? If the concept in clause 2(1) is too difficult for you, presumably it will be too difficult for us.

Si l'on conserve la formule magique, c'est pour arriver à une certitude dans le processus qui consiste à décider ce qui est un règlement et ce qui ne l'est pas. Vous pouvez le faire de deux façons. Vous pouvez appliquer la définition conceptuelle après coup, lorsque le règlement est pris, ou vous pouvez demander au Parlement d'utiliser un libellé pour la disposition habilitante et prendre donc cette décision à l'avance, et arriver à une certitude au sujet de ce qui est un règlement et de ce qui ne l'est pas.

Si l'on conserve la formule magique, c'est pour diminuer le nombre de textes réglementaires qui doivent être examinés de façon conceptuelle pour voir s'ils répondent ou non au critère de règlements. On essaie de prendre cette décision à l'avance, lorsque le Parlement édicte la loi.

S'il fallait exiger que les règlements qui ne sont pas pris en vertu de la formule magique soient indexés, il faudrait appliquer la définition conceptuelle à cette vaste catégorie de textes.

Nous avons déjà parlé de la raison pour laquelle nous avons conservé la formule magique, et nous ne sommes pas d'accord à ce sujet. J'essaie d'expliquer maintenant que la raison pour laquelle nous n'exigeons pas que certains textes soient indexés est la même que celle qui nous a poussés à conserver la formule magique dans la loi.

M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité: Monsieur Rempel, supposons que le gouvernement veuille une approche à toute épreuve en ce qui concerne l'application du processus réglementaire. Nous parlons d'index; il s'agit de permettre au public, y compris à ce comité, de savoir ce qu'est la loi.

Vous dites que le mot «règlement» est défini au paragraphe 2(1) et que nous ne permettrons même pas au public de savoir que ces règlements existent en les indexant, car la compréhension des concepts serait trop difficile. S'il est si difficile de savoir si un texte est une règle d'application générale qui a force de loi, pourquoi avoir la définition au paragraphe 2(1) du projet de loi? Comment se fait-il que cette définition soit considérée comme raisonnée?

Vous semblez dire que le gouvernement du Canada n'est pas en mesure d'identifier un texte qui ne porte pas le nom «règlement» comme étant un règlement. Indépendamment de ce que je peux parfois penser des fonctionnaires, je ne peux accepter un tel point de vue. Il n'est pas question ici de savoir si les règlements qui ne sont pas pris en vertu de la formule magique devraient être publiés, examinés ou enregistrés. Il est simplement question de les indexer de manière que les habitants de notre pays connaissent les lois en vigueur, ainsi que leur titre.

Si les fonctionnaires trouvent la tâche trop difficile ou si, conceptuellement, cela dépasse leurs compétences, ce sera sûrement la même chose pour le Canadien moyen; quel espoir lui reste-t-il?

En ce qui concerne l'accès, comment notre comité peut-il savoir où se trouvent les règlements qu'il peut, en théorie, examiner? Si le concept au paragraphe 2(1) est trop difficile pour vous, il le sera aussi pour nous, vraisemblablement.

The position on why we have the magic formula is understood. We are simply talking indexing, which does not seem to be beyond the abilities of the Government of Canada.

Mr. Rempel: It is not entirely a question of abilities. One can always write a legal opinion applying the definition in clause 2(1) to whatever document one has before them. It is certainly possible to do that if one takes the time. However, I think that you are underestimating the number of cases in which the question of whether something has a legislative character is not clear. If you reflect on your own work over the years, you will find that in certain situations it can be quite difficult to determine how concepts such as general application and binding legal effect ought to be applied.

It is not as though this is a defect in the definition in clause 2. This is simply inherent in determining whether something has a legislative character. It is not the easiest distinction to make. As you say, it can be made. One can write a legal opinion on the point. However, it is a time consuming process, especially when it has to be done over a wide range of instruments that are issued by the government.

The point of having the cut-off considered is not because of a lack of ability to make the distinction but to create some certainty about the distinction. That certainty has two purposes. One is that by doing this analysis at the front end, when enacting the legislation, rather than at the back end, when enacting the regulation under the legislation, you save some time.

It also creates certainty in the sense that mistakes are not made. People can have different interpretations of these things. In applying the test in the best way possible and in perfect good faith, the government may come to one conclusion, this committee may come to another conclusion and the courts may come to another conclusion. Surprising consequences can flow from those sorts of disagreement. It achieves some certainty if one can include the appropriate wording and make it clear when the legislation is passed. That saves a lot of trouble as time goes on. That applies to the indexing requirement as well as to the other requirements.

Mr. Bernier: I cannot help but observe that there is great preoccupation with achieving certainty for bureaucrats. There seems to be no preoccupation for achieving certainty for the ordinary citizen.

You mentioned the consequences, Mr. Rempel. We are talking indexing. Even if one concedes that there is no need of certainty for citizens so long as bureaucrats know what they are doing, we are talking about an index. So what if a mistake is made in the index to include something that is not really a regulation, or if regulations are omitted because someone made the wrong judgment call on whether it is binding in law or of general application. That is of no consequence whatsoever. At least an effort would have been made to provide information to the citizen.

No legal consequences flow from omitting to index something which should have been indexed or from indexing things which

La raison pour laquelle nous avons la formule magique est comprise. Nous parlons ici simplement de l'index, chose qui ne semble pas dépasser les compétences du gouvernement du Canada.

M. Rempel: Ce n'est pas uniquement une question de compétences. On peut toujours rédiger un avis juridique en appliquant la définition du paragraphe 2(1) au texte que l'on a en main. Il est certainement possible de le faire si on en prend le temps. Toutefois, je crois que vous sous-estimez le nombre de cas où il ne ressort pas clairement qu'un texte est de nature législative. Si vous pensez à votre propre travail tout au long de ces années, vous vous rendrez compte que dans certains cas, il peut être très difficile de décider comment des concepts comme ceux d'application générale et de force de loi doivent s'appliquer.

Cela ne revient pas à dire que la définition de l'article 2 présente une lacune. Il s'agit simplement de déterminer si un texte est de nature législative. Ce n'est pas la distinction la plus facile qui soit. Comme vous le dites, cela peut se faire. On peut donner un avis juridique sur ce point. Toutefois, c'est un long processus, surtout lorsqu'il faut l'appliquer à tout un éventail de textes réglementaires publiés par le gouvernement.

Si l'on a un point de démarcation, ce n'est pas parce que l'on n'est pas en mesure de faire la distinction, mais parce que l'on veut arriver à une certaine certitude à propos de cette distinction. Cette certitude a deux objets. Il s'agit d'abord de faire cette analyse à l'avance, lorsque l'on édicte la loi, plutôt qu'après coup, lorsque l'on édicte le règlement en vertu de la loi; on gagne ainsi du temps.

Cela crée également une certitude, puisque cela évite des erreurs. On peut interpréter cela différemment. En appliquant le critère de la meilleure façon possible et en toute bonne foi, le gouvernement peut arriver à une conclusion, votre comité peut en arriver à une autre et les tribunaux à une autre encore. Ces genres de désaccord peuvent avoir des conséquences surprenantes. On arrive à une certaine certitude, lorsque l'on peut utiliser les mots qui conviennent au moment de l'adoption de la loi. Cela permet d'éviter beaucoup d'ennuis par la suite. Cela s'applique autant à l'exigence relative à l'index qu'aux autres.

M. Bernier: Je ne peux m'empêcher d'observer que l'on tient énormément à ce que les bureaucrates parviennent à une certitude. Il ne semble pas y avoir de telles préoccupations à l'égard du Canadien moyen.

Vous avez parlé des conséquences, M. Rempel. Nous parlons de l'index. Même si l'on admet que les Canadiens n'ont pas à avoir de certitude tant que les bureaucrates savent ce qu'ils font, il reste que nous parlons d'un index. Qu'importe si une erreur est faite dans l'index et que l'on y inscrit un texte qui n'est pas vraiment un règlement, ou si des règlements sont omis, par suite d'une erreur de jugement au sujet de la force de loi ou de l'application générale. Cela importe peu. On se sera au moins efforcé de donner l'information aux Canadiens.

Aucune conséquence juridique ne découle du fait que l'on n'inscrit pas dans un index un texte qui aurait dû être indexé, ou

should not have been indexed. I fail to see why the access of people to the law should be compromised in this manner.

Mr. Rempel: Your point that there would be no consequences of making a mistake about whether a regulation ought to have been put in the index is an interesting one. I am certainly prepared to think about that. That does not change the fact that the time and effort would still have to be spent in making those determinations. Even if there were no consequences, the government and its officials would still want to get the question right.

Mr. Bernier: Is it not the responsibility of the government to its citizens to take the time?

Mr. Rempel: To deal with your rhetorical point, there are two approaches that can be taken in legislation of this kind in order to define what a regulation is. One is the key word approach. It is used in a variety of jurisdictions. It is a perfectly ordinary way of doing it. The other is the conceptual approach.

In this legislation we have, to some extent, used both approaches. We want to use the key word approach where it has its advantages and the conceptual approach where it has its advantages. It is a perfectly ordinary way of engaging in this kind of a legislative process.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We have used the time available to us today.

Thank you for appearing, Mr. Rempel.

The committee adjourned.

inversement, que l'on inscrit dans un index des textes qui n'auraient pas dû être indexés. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi l'accès du public à la loi devrait être compromis de cette façon-là.

M. Rempel: Vous dites qu'une erreur au sujet de l'index n'a aucune conséquence; c'est un point intéressant et je suis certainement prêt à y réfléchir. Cela ne change toutefois pas le fait qu'il faille toujours consacrer du temps et des efforts pour prendre ces décisions. Même si cela n'entraînait pas de conséquences, le gouvernement et ses fonctionnaires voudraient toujours bien comprendre la question.

M. Bernier: Le gouvernement n'a-t-il pas la responsabilité envers les Canadiens de prendre le temps nécessaire?

M. Rempel: Pour répondre à votre question, dans une loi de ce genre, on peut définir ce qu'est un règlement de deux façons. La première est axée sur les mots clés. Elle est utilisée dans diverses compétences et c'est une façon parfaitement courante de procéder. La deuxième est axée sur les concepts.

Dans cette loi, nous avons eu recours à ces deux façons de procéder, dans une certaine mesure. Nous voulons nous arrêter sur les mots clés lorsque cela présente des avantages, et sur les concepts lorsque cela présente des avantages. C'est une façon tout à fait courante de procéder dans ce genre de processus législatif.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons épuisé notre temps de séance.

Je vous remercie de votre témoignage, monsieur Rempel.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law
Nancy Othmer, Legal Counsel

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif
Nancy Othmer, conseillère juridique



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

**Scrutiny of
Regulations**

**Examen de la
réglementation**

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, February 6, 1997

Le jeudi 6 février 1997

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Vice Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Co-président: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Co-président: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 6, 1997

(19)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:36 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Normand Grimard, William M. Kelly, P. Derek Lewis, Shirley Maheu and Pietro Rizzuto. (6)

Representing the House of Commons: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel. (6)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, the Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESS:

From the Canadian Environmental Law Association:

Michelle Swenarchuk, Executive Director

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, The Regulations Act, on the federal regulatory process.

Ms Swenarchuk made a statement and answered questions from committee members.

At 9:20 a.m., the committee continued its meeting *in camera*.

It was agreed, — THAT the Co-chairmen write a letter to the Minister of Justice reiterating the committee's desire to hear the Minister with respect to Bill C-25.

It was agreed, — THAT the committee meet on Tuesday, February 11 and Thursday, February 13, 1997.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 février 1997

(19)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 36, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Normand Grimard, William M. Kelly, P. Derek Lewis, Shirley Maheu et Pietro Rizzuto. (6)

Représentant la Chambre des communes: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel. (6)

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux conformément à son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C., 1985, ch. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOIN:

De l'Association canadienne du droit de l'environnement:

Michelle Swenarchuk, directrice générale

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, la Loi sur les règlements, sur le processus réglementaire fédéral.

Mme Swenarchuk fait une déclaration et répond aux questions.

À 9 h 20, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Il est convenu — QUE les coprésidents écrivent une lettre au ministre de la Justice réitérant le désir du comité d'entendre le ministre au sujet du projet de loi C-25.

Il est convenu — QUE le comité se réunisse le mardi 11 février et le jeudi 13 février 1997.

At 9:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 9 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 6, 1997

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:36 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We will commence with the further study on the impact of Bill C-25, the Regulations Act. We have with us this morning Michelle Swenarchuk from the Canadian Environmental Law Association. Would you commence with your remarks, please?

Ms Michelle Swenarchuk, Executive Director, Canadian Environmental Law Association: Mr. Chairman and members of the committee, good morning. First, I want to thank the committee for giving me the opportunity to speak with you this morning about this bill.

The Canadian Environmental Law Association is a legal aid funded clinic specializing in environmental law. In Toronto, it has been in existence for 26 and one-half years. Our mandate is to provide case work advice to low-income individuals and non-profit groups, as well as to engage in public legal education and law reform activities.

In those 26 and one-half years, we have written 305 law reform briefs. What I am about to present is one of those briefs. I am also speaking from the perspective of someone who has been practising law for over 20 years. I have serious concerns with this bill.

As you will see from the brief, I put this bill in the context of the deregulatory trend that is sweeping the world at this time. First, I think it is a positive contribution to the regulatory process that the bill seeks to rewrite, clarify and simplify the Statutory Instruments Act. I congratulate the drafters on that element.

Our brief is one which I presented to the Commons Justice subcommittee last November. I will expand on it today. As you will see from page 2 of our brief, we have five areas of concern with the bill about which I want to speak with you.

The first and most serious concern that I have with this bill is the broadened exemption powers set out in clause 5 and other clauses. The idea being put forward is that now we will have an unfettered federal power to exempt regulations from the regulatory process, and therefore, of course, from publication.

I was one of those individuals who was very much involved in the resistance to Bill C-62, the Regulatory Efficiency Act. I was, therefore, very pleased with the work of this committee's staff in the preparation of the report that was done on that bill. I am sure

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 février 1997

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui, à 8 h 36, pour poursuivre son examen de l'impact, sur le processus réglementaire, du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous poursuivons notre examen du projet de loi C-25, la Loi sur les règlements. Nous accueillons ce matin Michelle Swenarchuk, de l'Association canadienne du droit de l'environnement. Pourriez-vous d'abord nous lire votre déclaration, s'il vous plaît?

Mme Michelle Swenarchuk, directrice générale, Association canadienne du droit de l'environnement: Monsieur le président et messieurs et mesdames les membres du comité, bonjour. Je tiens d'abord à remercier le comité de m'avoir invitée à témoigner devant lui ce matin.

L'Association canadienne du droit de l'environnement est une clinique d'aide juridique spécialisée dans le droit de l'environnement. Notre organisme existe depuis 26 ans et demi. Notre mandat consiste à offrir des services juridiques aux particuliers à faible revenu et aux regroupements à but non lucratif, à participer à des programmes d'éducation juridique et à des études sur la réforme du droit.

Au cours de ces 26 années et demie, nous avons rédigé 305 mémoires sur la réforme du droit. J'ai l'intention aujourd'hui de vous présenter un de ces mémoires, et de vous exposer aussi mon point de vue sur la question, puisque je pratique le droit depuis 20 ans. J'ai de sérieuses réserves au sujet du projet de loi.

Comme l'indique le mémoire, ce projet de loi s'inscrit dans le mouvement de déréglementation qui se manifeste à l'échelle mondiale. D'abord, le projet de loi a ceci de positif qu'il clarifie et simplifie la Loi sur les textes réglementaires. Je félicite les rédacteurs pour leur initiative.

Ce mémoire est le même que celui qui a été présenté au sous-comité de la justice, en novembre dernier. J'aimerais aujourd'hui aller un peu plus au fond des choses. Comme nous l'indiquons à la page 2 de notre mémoire, le projet de loi soulève cinq grandes préoccupations.

Notre premier sujet d'inquiétude a trait aux pouvoirs d'exemption élargis que confèrent l'article 5 et autres dispositions. Le gouvernement fédéral aura désormais le pouvoir de soustraire, de façon absolue, tout règlement au processus réglementaire et, partant, au processus de publication.

J'ai joué un rôle de premier plan dans la mobilisation qui visait à empêcher l'adoption du projet de loi C-62, la Loi sur l'efficacité de la réglementation. J'ai donc été très satisfaite du rapport qu'a préparé le personnel du comité sur ce projet de loi. Je suis certaine

that members of the committee are familiar with that work. On page 3 of my brief, I refer to that report in which your staff, the authors of the report, looked at the issue of exemption powers in that bill. At page 3 of my brief I quote from your report and the authors who indicate that when one examines the individual statutes relied upon by the government as precedents for exemption powers, although there are instances of the conferral of a blanket power to make regulations to exempt persons from any of the provisions of the parent statute or its regulations, the great majority of statutory exemptions are much more limited. Even where a relatively broad power is granted by Parliament to make regulations establishing exemptions, the grant of power is usually defined by reference to prescribed circumstances or conditions.

In the current Statutory Instruments Act, there are a number of defined and circumscribed conditions in which regulations can be exempted from the regulatory process. However, as I am sure you are aware, in clause 5 of the proposed bill that discretion would be completely unfettered. That is a serious roll back and an interference with basic democratic rights.

As I have said at the bottom of page 3 of my brief, in addition to the abhorrence in democratic societies for secrecy in government decision-making and the fundamental dangers it represents for democracy, it should be remembered that the legal process of regulation-making, in itself, has provided a level of public notice and information with opportunities for public involvement and accountability through reporting. It has also provided the impetus for legitimate public debate. Removal of this process seriously undermines these public values.

The breadth of this exemption raises concerns similar to those raised by the Regulatory Efficiency Act, that Canada will have a two-tiered justice system: public laws for most citizens and private, unpublished regulations for those interests that can lobby for them.

When I say that regulation-making has, in itself, provided opportunities for public debate, I am talking about the law reform process with which public interest groups and lawyers like myself are constantly involved. As you know, we come here and lobby you, as members of Parliament and members of the Senate, in support of regulations or bills to advance the public interest. In my case, at this time, it is with respect to environmental protection. I have worked in other areas in the past. We frequently have a mobilization of citizens right across the country in support of a particular regulatory standard or a particular statute. This exemption provision, aside from the danger of expanded secrecy in government, removes that entire public process by which citizens can affect law.

I had the opportunity to read through the testimony made to the Justice subcommittee on this issue, and I noticed that several law professors also criticized section 5. There is a serious problem with this expanded and unfettered secrecy. I was further concerned to read the testimony of the Department of Justice officials given

que les membres du comité en ont pris connaissance. À la page 3 de mon mémoire, je cite des extraits du rapport, qui traite de la question des pouvoirs d'exemption conférés par ce projet de loi. D'après les auteurs du rapport, lorsqu'on analyse des textes législatifs que le gouvernement cite à titre de précédents, même si certains comportent le pouvoir général de prendre un règlement en vue de soustraire quelqu'un aux dispositions d'une loi ou de son règlement d'application, la majorité des dispositions d'exception ont une portée beaucoup plus restreinte. Même lorsque le Parlement consent un pouvoir relativement général de prendre un règlement d'exception, le consentement de ce pouvoir est normalement assorti des conditions jugées indiquées.

La Loi sur les textes réglementaires comporte un certain nombre de restrictions qui ont pour effet de soustraire un règlement au processus réglementaire. Toutefois, comme vous le savez sans doute, le pouvoir discrétionnaire conféré en vertu de l'article 5 du projet de loi serait absolu. Il s'agit là d'un grave recul pour ce qui est des droits démocratiques fondamentaux des citoyens.

Comme je l'indique à la page 4 de mon mémoire, en plus de la répugnance des sociétés démocratiques à l'égard du secret dans la prise de décision gouvernementale et des dangers fondamentaux que celui-ci représente pour la démocratie, il y a lieu de rappeler que le processus juridique de réglementation constitue lui-même un moyen d'informer sommairement le public et lui permet de participer et d'être tenu au courant grâce à l'obligation de rendre compte. Il favorise aussi l'amorce d'un débat public légitime. La suppression de ce processus met gravement en danger ces valeurs publiques.

La portée de cette exemption soulève des préoccupations semblables à celles formulées à propos de la Loi sur l'efficacité de la réglementation, à savoir que le Canada aura un système judiciaire à deux niveaux: celui des lois publiques applicables à la plupart des citoyens, et celui des règlements non publiés d'intérêt privé applicables à des intérêts capables d'exercer des pressions pour en obtenir ou en empêcher l'adoption.

Lorsque je dis que le processus de réglementation a lui-même favorisé l'amorce d'un débat public, je fais allusion au processus de réforme du droit auquel les groupes d'intérêt public et les avocats comme moi-même participons activement. Comme vous le savez, notre but ici est de vous encourager, en tant que membres du Parlement et du Sénat, à adopter des règlements ou des projets de loi qui favorisent l'intérêt public. Je m'occupe, pour l'instant, de protection de l'environnement. J'ai travaillé dans d'autres domaines dans le passé. Les citoyens de toutes les régions du pays se mobilisent régulièrement pour défendre une loi ou un règlement en particulier. Cette exemption, outre qu'elle permettra au gouvernement de fonctionner presque entièrement en secret, empêchera les citoyens de participer au processus de réforme du droit.

J'ai eu l'occasion de lire les témoignages que le sous-comité de la justice a entendus sur cette question. J'ai remarqué que plusieurs professeurs de droit ont également dénoncé l'article 5. Ce pouvoir discrétionnaire étendu pose de sérieux problèmes. J'ai également trouvé inquiétants les arguments invoqués par les

before that committee in defence of this provision. According to the Department of Justice, section 5(4) provides a certain number of tests which the Governor in Council or Clerk of the Privy Council are to have in mind when deciding whether to exempt regulations from the regulatory process. My view of those tests is that they are completely ineffective.

Ms Dawson from the Department of Justice, when testifying before that committee on October 29, said that section 5(4) requires that this exemption power:

...be exercised in a way that respects principles of legality, accessibility and government accountability in making regulations, taking into consideration the importance of achieving regulatory goals, including goals relating to safety, health, the environment and sustainable development, and in reducing regulatory costs and delays.

In my view, those limitations in section 5(4) are essentially unhelpful in fettering the discretion to exempt. As your committee staff said with regard to Bill C-62, which included similar wording, what is the goal of any particular regulation? How does one define a regulatory goal?

Your staff used an example with regard to Bill C-62 which I should like to discuss with you. Their report on this example is on pages 33 and 34 of the Bill C-62 report. They used a hypothetical health and environment example. Let us assume that the Food and Drugs Act has a regulation which limits the amount of arsenic which can be left as a residue in fruit juice. Suppose we have a regulation that says that we can only have 0.1 parts per million of arsenic in fruit juice, and the juice producer would like to increase the residue to 0.3 parts per million. He would probably like to do this quietly, without publishing the change in regulation.

What was the goal of that regulation which set a 0.1 parts per million standard? How would we describe the regulatory goal? Was the goal to set that number simply to limit arsenic in juice, or was it to regulate juice?

People can define a regulatory goal in so many different ways that the wording of section 5(4) of the bill does not limit the unfettered discretion of the government to decide to exempt any sort of regulation from publication.

Section 5(4) also talks about sustainable development as being a fetter on the discretion to exempt from regulation. We are familiar with the term "sustainable development" since we do environmental law all the time. It is a term which cannot be defined specifically enough to be applicable to a particular regulation. One could say that allowing the East Coast fishermen to catch the entire cod stocks, leading to a crash in the population, was clearly a decision made which was not a sustainable development decision. However, that is an environmental catastrophe. You can talk about sustainable development in terms of environmental catastrophe, but you cannot use that broad

fonctionnaires du ministère de la Justice à l'appui de cette disposition. D'après le ministère, le paragraphe 5(4) prévoit un certain nombre de critères que le gouverneur en conseil ou le greffier du Conseil privé doivent prendre en considération au moment de décider s'il y a lieu ou non d'exempter un règlement du processus réglementaire. Ces critères, à mon avis, sont totalement inefficaces.

Mme Dawson, du ministère de la Justice, a déclaré, lorsqu'elle a comparu devant le comité, le 29 octobre, que le paragraphe 5(4) exige que le pouvoir:

[...] soit exercé d'une façon qui soit conforme aux principes de légalité, d'accessibilité et de responsabilité gouvernementale liés à la prise des règlements, compte tenu de l'importance de la réalisation des objectifs de la réglementation, notamment en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de développement durable, et aussi de la réduction des coûts et des délais liés à la réglementation.

À mon avis, les restrictions qu'impose le paragraphe 5(4) ne limitent aucunement l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Comme l'a dit votre personnel au sujet du projet de loi C-62, dont le libellé était presque identique à ce projet de loi-ci, quel est l'objectif de la réglementation? Comment peut-on définir cet objectif?

Il a utilisé un exemple que j'aimerais reprendre. Vous trouverez tous les renseignements aux pages 33 et 34 du rapport sur le projet de loi C-62. Il s'agit d'un exemple hypothétique qui relève du domaine de la santé et de l'environnement. Supposons qu'un des règlements de la Loi sur les aliments et drogues limite la quantité d'arsenic que peut contenir, comme résidu, le jus de fruits. Supposons que le règlement précise qu'il ne peut y avoir que 0,1 partie par million d'arsenic dans le jus de fruits, et que le producteur de jus veuille accroître cette limite à 0,3 parties par million. Il aimerait probablement le faire discrètement, sans publier le changement dans le règlement.

Quel était l'objectif visé par le règlement qui fixait une norme de 0,1 partie par million? Comment décririez-vous cet objectif? Est-ce que cet objectif visait tout simplement à limiter la quantité d'arsenic qui pouvait se retrouver dans le jus, ou de réglementer la production de jus?

Il y a beaucoup de façons de définir l'objectif d'un règlement et le libellé du paragraphe 5(4) du projet de loi ne limite pas le pouvoir discrétionnaire absolu que possède le gouvernement d'exempter un règlement du processus de publication.

Il est aussi question au paragraphe 5(4) du développement durable comme étant un facteur dont il faut tenir compte pour soustraire un règlement au processus réglementaire. Nous connaissons l'expression «développement durable», puisque nous exerçons à plein temps en droit environnemental. Il s'agit d'une expression qui ne peut être définie de façon assez précise pour être applicable à un règlement particulier. D'aucuns pourraient dire qu'en autorisant les pêcheurs de la côte Est à capturer la totalité des stocks de morue, ce qui a mené à un effondrement de la population de l'espèce, le gouvernement n'a pas tenu compte du développement durable. Cependant, on peut parler de

concept of sustainable development to critique or understand the impact of one tiny regulation amongst the thousands we have.

In other words, as an environmental lawyer, I find the use of sustainable development as a screen for the exemption powers useless. It does not fetter what is entirely a subjective decision.

In conclusion on section 5(4), the supposed limitations in section 5(4) on this unfettered power to exempt from the regulatory process are not useful. My recommendation on section 5 is that the powers to exempt from the regulatory process should not be expanded beyond what currently exists in the Statutory Instruments Act.

Starting on page 4 of the brief, we mention concerns about what appears to be a reduction in the legal scrutiny of regulations prior to promulgation. We recommend that the professional levels of scrutiny should not be reduced. We are also concerned about the lack of certainty and speed in the publication of regulations in the future, and we are concerned about a lack of certainty that regulations will be published.

I was concerned to read the statements of the representatives of the Department of Justice to the Commons committee on this question of publication. If a regulation is not published in *The Canada Gazette*, what is the authoritative source for regulation? *The Canada Gazette*, of course, is not scintillating reading. None of us reads it for amusement, but we do read it for professional purposes. As lawyers, we rely on it. Public interest groups and citizens also rely on it to define their rights and responsibilities. Of course, judges and courts rely on it. It is a fundamental tool of the legal system, just as the periodic publication of statutes is a fundamental tool that we all rely on. I find it very disturbing to see in this bill that not all regulations need be published in the future.

It is not very reassuring to read the statements made by representatives of the Department of Justice on this issue. I would refer committee members to the proceedings of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of October 29, 1996. On the issue of whether some regulations could be exempted from the regulatory process and presumably not published, Mr. Keyes said:

If particular decisions affect several people, there are other ways to find out about them, including the Access to Information Act and parliamentary scrutiny. The Auditor General will also have a look at fees paid by taxpayers, since he examines these practices. There are also other means to respond to public concerns over this bill.

I am very surprised to find a representative of the Government of Canada suggesting that citizens need to use the Access to Information Act to find out about a regulation, and to find out

développement durable par rapport à une catastrophe environnementale, mais on ne peut faire appel à ce concept général pour critiquer ou comprendre l'impact d'un minuscule règlement parmi les milliers que nous avons.

En d'autres mots, en tant qu'avocate exerçant dans le domaine de l'environnement, je trouve inutile qu'on utilise le développement durable comme écran aux pouvoirs d'exemption. Il n'entrave pas ce qui est absolument une décision suggestive.

Pour conclure au sujet du paragraphe 5(4), les supposées limites qui y sont prévues relativement à ce pouvoir discrétionnaire absolu de soustraire des règlements au processus réglementaire sont inutiles. Je recommande, en ce qui a trait à l'article 5, que le pouvoir de soustraire des règlements au processus réglementaire ne soit pas élargi au-delà des limites actuellement prévues dans la Loi sur les textes réglementaires.

À partir de la page 4 de notre mémoire, nous faisons part de nos préoccupations au sujet de ce qui semble être une réduction du contrôle juridique des règlements avant leur promulgation. Nous recommandons que le degré de professionnalisme en ce qui a trait à l'examen soit maintenu. Nous nous inquiétons aussi du manque de certitude quant à la publication des règlements à l'avenir et d'une moins grande célérité exercée à cet égard.

Les déclarations des représentants du ministère de la Justice au comité de la Chambre des communes sur cette question de la publication m'ont troublée lorsque j'en ai pris connaissance. Si un règlement n'est pas publié dans la *Gazette du Canada*, quelle est la source autorisée en matière de règlement? La *Gazette du Canada*, bien sûr, n'est pas un ouvrage captivant. Personne d'entre nous ne la lit pour le plaisir mais plutôt à des fins professionnelles. En tant qu'avocats, nous nous y fions. Il en va de même pour les groupes d'intérêt public et les citoyens lorsqu'ils veulent définir leurs droits et leurs responsabilités. Il va sans dire que les juges et les tribunaux s'appuient également sur ces textes. Il s'agit d'un outil fondamental de notre appareil judiciaire, au même titre que la publication périodique des lois sur lesquelles nous nous en remettons tous. Je trouve inquiétant de constater dans ce projet de loi que tous les règlements n'auront pas à être publiés à l'avenir.

Il n'est pas très rassurant de lire les déclarations faites par les représentants du ministère de la Justice sur cette question. Je prie les membres du comité de se reporter aux délibérations du comité permanent de la justice et des questions juridiques du 29 octobre 1996. Lorsqu'on lui a demandé si certains règlements pourraient être soustraits au processus de réglementation et ne pas être publiés, M. Keyes a répondu en ces termes:

Si des décisions touchent plusieurs personnes, il y a d'autres moyens de les découvrir. Il y a aussi la Loi sur l'accès à l'information ainsi que d'autres moyens de supervision parlementaire. Il y a le vérificateur général qui se pencherait sûrement sur ces frais qu'on réclamerait des contribuables puisqu'il examine de telles pratiques. Il existe aussi d'autres moyens de traiter des inquiétudes du public relativement à ce projet de loi.

Je trouve très surprenant qu'un représentant du gouvernement du Canada laisse entendre que des citoyens doivent s'en remettre à la Loi sur l'accès à l'information pour se renseigner au sujet

about the law that binds them. As anyone knows who has tried to use that act, I think that is a fundamentally undemocratic suggestion. However, if, like us, you have ever had to do it, you will know that you are met immediately with questions of fees and delays. Apparently the Government of Canada is saying that if citizens want to know what their rights are or what their responsibilities are on a particular regulation, they will need to pay money under a Access to Information Act proposal, and wait what is usually months to get an answer. Of course, there are many exemptions to the Access to Information Act. How do we know where these will fit in? I think that is an utterly unacceptable approach for the government to take.

Later on in the evidence from the Justice committee, again on this issue, Mr. Keyes was speaking about other ways in which citizens or businesses can find out about a regulation. He said:

In many of the departments there are ongoing consultative activities with the regulated industry. The relationships, particularly in the last five or ten years, have become closer and closer —

I will attest to that; it is true —

— so that, really, consultation — in the sense of cooperation — is now the norm in terms of these tightly regulated industries. Of course the consultation also addresses the concern about the publicity and the accessibility of these documents.

In fact, in most cases I would venture to guess that people get the text of the regulation in some form other than the *Canada Gazette*. It's relatively rare that people would actually go to the *Canada Gazette*. I would suggest the *Canada Gazette* is there as the official publication to resolve doubts. It's there if you have to go to court, because it's admissible in court.

It is also there, I would suggest, if you need to know what your rights or responsibilities are. Any lawyer who did not refer to the *Canada Gazette* in advising a client, in my view, would be probably on the verge of negligence, and in many cases would be clearly negligent. There is no excuse for using anything but the authoritative source.

Mr. Keyes went on to say:

For most people, in their day-to-day lives, whether they're truck drivers and they have to comply with dangerous goods regulations, or whatever, what they are likely going to have in their hands is some other form of the legislation. It will be a manual that's been produced; it will be bulletins, pamphlets, or brochures, or guidelines that restate the law in a handier form for them rather than having them have to go to the library and pull out the *Canada Gazette*.

d'un règlement et au sujet de la loi qui les lie. Comme n'importe qui sait qui a essayé de recourir à cette loi, je crois qu'il s'agit là d'une suggestion fondamentalement non démocratique. Cependant, si, tout comme nous, vous avez déjà essayé de le faire, vous saurez que se posent immédiatement des questions de droits et de retards. Le gouvernement du Canada semble dire que si les citoyens veulent connaître leurs droits ou leurs responsabilités relativement à un règlement en particulier, ils devront déboursier de l'argent en invoquant la Loi sur l'accès à l'information et attendre des mois habituellement pour obtenir une réponse. Bien sûr, il y a de nombreuses exemptions à la Loi sur l'accès à l'information. Comment savons-nous où celles-ci s'intégreront? Je crois qu'il s'agit là d'une approche tout à fait inacceptable de la part du gouvernement.

Plus tard, dans le cadre de son témoignage devant le comité de justice, de nouveau en ce qui a trait à cette question, M. Keyes a parlé d'autres moyens dont disposent les citoyens ou les entreprises pour se renseigner au sujet d'un règlement. Voici ce qu'il a dit:

Dans beaucoup de ministères, on procède à des consultations constantes avec le secteur assujéti à la réglementation. Surtout au cours des cinq ou dix dernières années, les relations sont devenues de plus en plus étroites...

J'en témoignerai; c'est vrai...

[...] si bien que, en fait, les consultations, dans le sens de la collaboration, sont devenues la norme dans les secteurs strictement réglementés. Bien entendu, les consultations portent également sur l'information et l'accès aux documents.

Dans la plupart des cas, je devrais dire que les intéressés obtiennent le texte du règlement autrement que par la *Gazette du Canada*. Il est relativement rare qu'ils aillent consulter cette publication. Selon moi, la *Gazette du Canada* est là comme publication officielle permettant de dissiper les doutes. Elle est utile lorsqu'il faut se présenter devant les tribunaux parce que c'est un élément de preuve admis par ces derniers.

Elle est aussi utile, je dirais, si vous avez besoin de connaître vos droits ou vos responsabilités. Tout avocat qui ne se reporterait pas à la *Gazette du Canada* lorsqu'il conseille un client, risquerait à mon avis d'être négligent et, dans bien des cas, ferait nettement preuve de négligence. Il n'y a aucune raison d'utiliser autre chose que la source autorisée.

Monsieur Keyes a poursuivi en disant:

Pour la plupart des gens, dans la vie courante, s'il s'agit par exemple de camionneurs qui doivent se conformer aux règlements sur les produits dangereux, il est probable qu'ils se servent d'un autre type de publications. Ce sera par exemple un guide rédigé pour eux. Ce seront des bulletins, des dépliants, des brochures, des lignes directrices qui présentent les dispositions législatives sous une forme plus commode, pour qu'ils n'aient pas à aller à la bibliothèque consulter la *Gazette du Canada*.

I suppose that is true, but who writes those manuals, guidelines and brochures? People like me; people such as union representatives, and other people who provide advice. What do we rely on to write them? The *Canada Gazette*. Nothing else is responsible.

I am sure it was unintended on Mr. Keyes' part, but I find that a patronizing and unacceptable attitude to citizens at large. Apparently, in his view, citizens at large do not need access to the *Canada Gazette* as an authoritative source of law. That, of course, creates the danger that citizens will make mistakes about their rights and responsibilities. I am surprised that I must come and argue in Parliament that we need to publish law in this country, but I think it is a fundamental element of the legal process.

One of the other professors, Mr. Roderick Macdonald, who appeared before the Justice committee in November, was very unhappy with this bill and very blunt about it. He drew attention to clause 10(4) of Bill C-25. This is also similar to a provision in Bill C-62, the Regulatory Efficiency Act. Clause 10(4) states:

No regulation is invalid because it was not published in accordance with this section.

Professor Macdonald said, and I am quoting:

This is a travesty. This is something that would make Joe Stalin happy.

I would not go quite that far, but what is the justification for the government giving itself the authority to make mistakes in the publication of something as fundamental as the law?

I went on in my brief to talk about problems of enforcement which arise from the terms of the bill and the uncertainty of publication. I will not repeat them here. I think there are significant problems with enforcement in the courts when a citizen can argue rightly that "I never saw the law, did not have access to it, did not know it was there, and you cannot hold me responsible for it when I did not have reasonable access to it."

I recommend on page 6 of my brief that a reasonable timeline for publication of regulations in *The Canada Gazette* should be implemented, and that all regulations subject to the regulatory process should be published in it. Other additional means of publicizing regulations may be appropriate in various instances.

We have concerns about sections of this bill which have to do with incorporation by reference. I know this is an area of law that is widely discussed in the profession. I think we see this provision at this time because of the increasing harmonization of what were Canadian standards in many areas with international ones.

There is no field in which harmonization is happening faster than the environmental field. In my view, having watched this situation now for about nine years, most of those results are

Je suppose que c'est vrai, mais qui rédige ce manuel, ces lignes directrices et ces brochures? Des gens comme moi, des représentants syndicaux et d'autres personnes qui donnent des avis. Sur quel document nous en remettons-nous pour les rédiger? La *Gazette du Canada*. Il n'existe aucune autre source digne de foi.

Je suis sûre que c'était non intentionnel de la part de M. Keyes, mais j'estime qu'il s'agit d'une attitude condescendante et inacceptable à l'égard des citoyens. Il semble dire que les citoyens n'ont pas besoin d'avoir accès à la *Gazette du Canada* comme source autorisée, ce qui bien sûr risque de leur faire commettre des erreurs en ce qui a trait à leurs droits et à leurs responsabilités. Je suis surprise d'être obligée de me présenter au Parlement pour dire qu'il faut publier les lois dans notre pays, mais je crois qu'il s'agit d'une composante essentielle de la procédure judiciaire.

L'un des autres professeurs, M. Roderick Macdonald, qui a comparu devant le comité de la justice en novembre, n'aimait pas beaucoup ce projet de loi et n'a pas mâché ses mots. Il a attiré l'attention des membres du comité sur le paragraphe 10(4) du projet de loi C-25. Cette disposition s'apparente à une autre que l'on retrouvait dans le projet de loi C-62, la Loi sur l'efficacité de la réglementation. Voici ce qu'on lit au paragraphe 10(4):

Le fait que le règlement n'a pas été publié conformément au présent article ne constitue par un motif d'invalidité.

Le professeur Macdonald a dit et je cite:

C'est un simulacre de justice. Voilà quelque chose qui aurait réjoui Joseph Staline.

Je n'irais pas aussi loin, mais comment le gouvernement justifie-t-il le fait qu'il s'est autorisé à faire des erreurs dans la publication de quelque chose d'aussi fondamental que la loi?

Je poursuis ensuite mon mémoire en parlant des problèmes d'application découlant des dispositions du projet de loi et de l'incertitude en ce qui a trait à la publication. Je n'en reparlerai pas ici. Je crois que des problèmes importants se posent dans les tribunaux lorsqu'un citoyen peut soutenir à juste titre qu'il n'a jamais vu la loi, qu'il n'y a pas eu accès, qu'il n'en connaissait pas l'existence et qu'on ne peut le tenir responsable étant donné qu'il n'y a pas eu raisonnablement accès.

À la page 6 de mon mémoire, je recommande qu'un délai raisonnable de publication des règlements dans la *Gazette du Canada* soit prévu dans le projet de loi C-25, et que tous les règlements assujettis au processus réglementaire y soient publiés. Le recours à d'autres modes de publication des règlements peut être indiqué dans différentes circonstances.

Nous éprouvons des inquiétudes au sujet des dispositions concernant l'incorporation par renvoi. C'est une question qui suscite beaucoup de discussions dans le milieu juridique. À mon avis, cette procédure s'explique par le fait que l'on assiste présentement à une harmonisation accrue des normes canadiennes touchant un grand nombre de secteurs, et des normes internationales.

C'est dans le domaine de l'environnement que l'harmonisation des normes est plus grande. Je suis la situation de près depuis environ neuf ans; la plupart des résultats obtenus jusqu'ici, en ce

negative for the Canadian environment and Canadian citizens, rather than positive. We have a very serious concern with processes around the International Standardization Organization, which has received new authority to set international standards through the 1994 GATT and the World Trade Organization. I think the problems with these ISO processes are illustrative of other problems which are likely to occur when non-regulatory documents become incorporated by reference without proper scrutiny in advance.

There are processes now through the Canadian Standards Association, which I believe is named in the bill, and the International Standardization Organization with regard to certification of sustainable forest management in Canada, and with regard to the certification of environmental management systems. These processes are resulting in very large and complicated documents. The first thing that must be said about these documents is that they are not publicly, freely available. The set of documents being prepared through the Canadian Standards Association and the ISO with regard to environmental management system certification costs \$300. It is not possible to get them without paying \$300. If those documents become incorporated into Canadian law, how do Canadians even see them?

In the process of commenting on those documents, I have specifically asked the authors to provide me with copies. The Canadian Standards Association have refused to do so, saying, "Frankly, we need the money from selling them." Nor do they have any intention to make them generally available by depositing them in libraries, although some of us have asked them to do this.

Incorporation by reference does refer potentially to documents like that. That sort of incorporation is fraught with difficulty. Documents can be inaccessible; they can be amended without scrutiny by government authorities; they are frequently written in a style that is not appropriate for regulation, because they were not initially written with that kind of rigour and specific language.

Last, with regard to the CSA and ISO processes, it is important to know that, while both our federal and provincial governments are promoting these documents as a replacement for enforceable legal standards in the environmental field, the reality is that these ISO and CSA approaches are not standards in the same way. They are management tools to result in the certification of management systems internal to the enterprise. They are not performance standards. They do not tell corporations how much they can emit in pollution or not. They do not tell forest companies what kind of practices they can use or not use. They are, more broadly, management tools. Largely, what they certify is that the company has a management system that delivers for it whatever its environmental goals are. The goals may be very poor. Is it now the intention of the Government of Canada to incorporate these kinds of documents into law as a replacement for performance-based pollution controls, for example?

There is a potential for serious difficulties with this broad power to incorporate by reference. As the Department of Justice officials told the Justice committee, in this era of harmonization

qui concerne l'environnement et les citoyens canadiens, sont plutôt négatifs. Nous avons de graves inquiétudes au sujet des travaux de l'Organisation internationale de normalisation, à qui le GATT, en 1994, et l'Organisation mondiale du commerce ont confié de nouveaux pouvoirs en matière d'élaboration de normes internationales. Je pense que les problèmes associés à l'ISO risquent de nous exposer à de nouveaux problèmes lorsque des documents non réglementaires seront incorporés par renvoi, sans avoir fait l'objet, au préalable, d'un examen approprié.

L'Association canadienne de normalisation, qui je crois est mentionnée dans le projet de loi, et l'Organisation internationale de normalisation ont établi des procédures pour assurer la certification des systèmes de gestion durable des forêts en vigueur au Canada, et des systèmes de gestion de l'environnement. Ce processus a entraîné la production de documents très volumineux et complexes. La première chose que l'on doit dire au sujet de ces documents, c'est qu'ils ne sont ni accessibles au public, ni gratuits. Les documents préparés par l'ACN et l'ISO sur la certification des systèmes de gestion de l'environnement coûtent 300 \$. Il faut déboursier 300 \$ pour en avoir une copie. Si ces documents sont incorporés dans les lois canadiennes, comment les Canadiens en prendront-ils connaissance?

J'ai demandé aux auteurs des documents de m'en fournir des copies. L'Association canadienne de normalisation a refusé, affirmant qu'elle devait les vendre parce qu'elle avait besoin d'argent. Elle n'a pas l'intention non plus de les rendre publics en les distribuant dans les bibliothèques, ce que certains d'entre nous lui avons demandé de faire.

Ce sont les documents de ce genre qui risquent d'être incorporés par renvoi. Cette démarche pose de nombreux problèmes: les documents peuvent être inaccessibles; ils peuvent être modifiés sans vérification aucune par le gouvernement; ils sont souvent rédigés dans un style qui ne convient pas aux textes réglementaires, qui exigent un langage net et précis.

Enfin, en ce qui concerne l'ACN et l'ISO, il est important de savoir que, bien que les gouvernements fédéral et provinciaux insistent pour dire que les documents des associations tiennent lieu de normes légales et exécutoires dans le domaine de l'environnement, le fait est que les documents de l'ACN et de l'ISO ne sont pas des normes en soi, mais plutôt des outils qui servent à certifier les systèmes de gestion interne de l'entreprise. Ce ne sont pas des normes de rendement. Ils ne précisent pas le niveau de polluants que peuvent émettre les industries. Ils ne précisent pas quelles sont les méthodes d'exploitation que peuvent utiliser les compagnies forestières. Ce sont, de manière générale, des outils de gestion qui servent essentiellement à certifier que le système de gestion d'une société lui permettra d'atteindre ses objectifs en matière d'environnement, quels qu'ils soient. Ces objectifs pourraient être très vagues. Le gouvernement du Canada a-t-il maintenant l'intention d'incorporer dans la loi des documents de ce genre plutôt que, par exemple, des normes antipollution axées sur le rendement?

L'incorporation par renvoi risque de poser de sérieux problèmes. Comme les fonctionnaires du ministère de la Justice l'ont indiqué au comité, en cette ère d'harmonisation et de

and "internationalization," this is a convenient tool to use. What I have recommended at page 8 is that no document should be incorporated by reference, including from the Standards Council of Canada, industrial or trade organizations, or international bodies, unless they include enforceable performance standards and have been subject to meaningful public consultation conducted by the relevant Canadian regulatory authority, which may, in turn, result in necessary amendments for the purposes of regulation in the public interest.

In conclusion, we regret the lost opportunity of this bill. It is increasingly the trend, certainly in the environmental field and other public interest fields — health and safety, for example — that the government engages in consultation with all interests affected by impending legislation before promulgating it. As an example, in Ontario we have the Environmental Bill of Rights which establishes new rights for citizens to engage in environmental protection on their own initiative. A fundamental tool in that bill is the establishment of an electronic registry system. The ministries of government in Ontario are required to post on that system new initiatives, decision-making powers, permits, certificates of approval, and decisions they are making that have environmental impact. It acts as a kind of notice that people across the province can monitor, and we do. It sets up rights of appeal, and consultation in those decisions.

The Quebec Bar Association has proposed a public notice and comment period of 45 days to be included in the regulatory process. I would support 45 days. The Ontario model has only 30 days, and that is turning out to be too limited. It seems to me that that is a reasonable move to make in an era when citizens want to be involved in government decision-making. I regret that this bill does not include any expanded rights of notice and comment. In fact, by reducing the extent of the publication of regulations, the bill is going in the opposite direction.

In conclusion, I would just like to say that many of us appreciated the work of this committee and your staff on Bill C-62. That report was distributed widely across the country and was helpful to us. I request that the committee consider publishing on this bill a similar comprehensive analysis and comment. Your staff are amongst the experts in the country in this field, and that would help all of us in following this bill through. Thank you very much.

Mr. Lee: I want to go back to your comments on incorporation by reference. In your recommendation, I do not think you dealt with one of the problems that you cited, or perhaps you did and I missed it. That had to do with access to or publication of the material incorporated by reference. There is in the bill a "reasonable efforts" provision which states that the government shall make reasonable effort.

Ms Swenarchuk: That occurs in a number of spots.

Mr. Lee: Clause 17 states that:

«mondialisation», il s'agit là d'un outil pratique. À la page 9 du mémoire, je précise qu'aucun document, y compris ceux du Conseil canadien des normes, d'organisations industrielles, d'associations corporatives ou d'organismes internationaux, ne devrait être incorporé à la réglementation, s'il n'énonce pas de normes de rendement applicables ou si l'autorité réglementaire canadienne concernée ne l'a pas soumis à une authentique consultation publique dans le cadre de laquelle ont été faites les modifications qu'il était jugé nécessaire d'y apporter pour que la réglementation serve l'intérêt public.

En conclusion, nous regrettons que le gouvernement fédéral n'ait pas saisi l'occasion que lui présentait ce projet de loi. De plus en plus, du moins dans le secteur de l'environnement et autres domaines d'intérêt public — la santé et la sécurité, par exemple —, le gouvernement entreprend des consultations avec toutes les parties visées par une loi avant de la promulguer. Par exemple, en Ontario, nous avons la Déclaration des droits de l'environnement qui établit de nouveaux droits pour les citoyens afin de les encourager à prendre des mesures en vue de protéger l'environnement. Cette déclaration prévoit l'établissement d'un registre électronique. Les ministères provinciaux sont tenus d'afficher, dans ce système, les nouvelles initiatives, pouvoirs décisionnels, permis, certificats d'approbation et décisions qui touchent l'environnement. Les citoyens de la province peuvent consulter ce registre, et c'est ce que nous faisons. La déclaration prévoit également des droits d'appels et la tenue de consultations.

Le Barreau du Québec a proposé que l'on prévienne, dans le processus réglementaire, une période de préavis et de réception des commentaires de 45 jours. Je suis d'accord avec cette proposition. Le système de l'Ontario ne prévoit qu'une période de 30 jours, qui est beaucoup trop courte. Il serait raisonnable d'inclure un tel mécanisme, étant donné que la population veut participer au processus décisionnel. Je regrette que le projet de loi n'accorde pas de nouveaux droits à la population en matière de préavis et de consultation. Il fait plutôt le contraire, en réduisant le délai de publication des règlements.

Pour terminer, je tiens à dire que nous avons beaucoup apprécié le travail qu'a fait le comité et son personnel sur le projet de loi C-62. Le rapport, qui a été diffusé à grande échelle, nous a été fort utile. Le comité devrait envisager de faire la même chose dans le cas du projet de loi C-25. Vous comptez, parmi votre personnel, des spécialistes de la réglementation, et les résultats de leur analyse nous permettraient de suivre l'évolution de ce projet de loi. Merci beaucoup.

M. Lee: Je voudrais revenir à vos commentaires concernant l'incorporation par renvoi. Vous ne faites pas allusion, dans votre recommandation, à l'un des problèmes que vous avez mentionnés, ou peut-être vous l'avez fait et je ne m'en suis pas rendu compte. Il s'agit de l'accessibilité ou de la publication des documents incorporés par renvoi. Le projet de loi précise que le gouvernement doit prendre des «mesures raisonnables» pour que les intéressés aient accès à ces documents.

Mme Swenarchuk: Cette mention figure à plusieurs endroits.

M. Lee: L'article 17 dispose que:

(1) A regulatory authority must take reasonable steps to ensure that the material incorporated by reference in a regulation...is accessible....

and second, that the documents thus incorporated by reference in regulations may be published in the *Canada Gazette*. Had you given any thought to whether the clause 17 accessibility issue was adequately dealt with?

Ms Swenarchuk: "Reasonable steps" are not good enough. Law should be published in the *Gazette*. That includes anything that the government intends to incorporate by reference.

Mr. Lee: How do we then handle the \$300 charge for the ISO 1400 document problem? How would you suggest that that be handled from the perspective of Bill C-25 perspective?

Ms Swenarchuk: Number one, do not incorporate by reference. This is not an appropriate document for incorporating by reference. If the ISO wants to see its approach to standard-setting actually incorporated into national law, I think the Government of Canada must say to them, "You have one choice or another: if we are to incorporate it, we must publish it." Anything else is unacceptable in terms of citizens' access.

Mr. Lee: Then you would change clause 17(2) to say that that document must be published?

Ms Swenarchuk: Yes.

Mr. Lee: Anything incorporated by reference must be published?

Ms Swenarchuk: Yes.

Mr. Lee: Rather than may be published.

Ms Swenarchuk: Must be published, yes.

Mr. Wappell: I have just a very small point. On page 5 of your brief, at the top, you are talking about the difference in the time line for publication between 23 days and "as soon as possible." You say:

This —

— meaning the "as soon as possible" —

— is an unenforceable time line and should be replaced with one that is reasonable.

What is one that is reasonable?

Ms Swenarchuk: This is one that I would be prepared to accept as being defined by resource requirements. I do not have a number. However, I would hate to see the removal of a fixed length of time. Perhaps it should be 30 days, or 45 days, but there needs to be a time limit there.

Mr. Wappell: You monitored the justice subcommittee. What was the rationale given there for "as soon as possible"?

Ms Swenarchuk: I do not recall.

Mr. Bernier: Flexibility.

Mr. Wappell: It had nothing to do with resources, as far as I know. My point is that even the department is not arguing that they need current resources-based time lines; they just want it to

(1) L'autorité réglementante doit prendre des mesures raisonnables pour que les intéressés puissent avoir accès aux documents incorporés par renvoi [...]

et, deuxièmement, que les documents ainsi incorporés par renvoi doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*. Est-ce que l'article 17, à votre avis, ne règle pas le problème de l'accessibilité?

Mme Swenarchuk: Des «mesures raisonnables» ne suffisent pas. Les lois devraient être publiées dans la *Gazette*. Cela comprend tous les documents que le gouvernement a l'intention d'incorporer par renvoi.

M. Lee: Et qu'en est-il des 300\$ qu'une personne doit verser pour obtenir la série ISO 1400? Comment régler ce problème?

Mme Swenarchuk: D'abord, aucun document ne devrait être incorporé par renvoi. Si l'ISO tient à ce que ses normes soient incorporées dans les lois nationales, le gouvernement du Canada doit lui dire, «Vous n'avez qu'une seule option: si vous voulez que ces normes soient incorporées par renvoi, nous devons les publier.» Toute autre solution sera jugée inacceptable.

M. Lee: Donc, vous modifieriez le paragraphe 17(2) afin de préciser que le document doit être publié?

Mme Swenarchuk: Oui.

M. Lee: Tout document incorporé par renvoi doit être publié?

Mme Swenarchuk: Oui.

M. Lee: Et non pas qu'il peut l'être.

Mme Swenarchuk: Il doit être publié.

M. Wappell: J'ai un tout petit point à soulever. À la page 5 de votre mémoire, vous soulignez la différence qui existe entre le délai de 23 jours et l'expression «dans les plus brefs délais». Vous dites:

Ce délai...

... c'est-à-dire «dans les plus brefs délais»...

[...] n'est pas exécutoire et devrait être remplacé par un délai raisonnable.

Qu'est-ce que vous entendez par raisonnable?

Mme Swenarchuk: Un délai qui serait établi en fonction des ressources disponibles. Je ne sais pas quel devrait être ce délai. Toutefois, il faudrait qu'il soit de durée fixe. Peut-être devrait-on prévoir un délai de 30 ou de 45 jours; l'important, c'est qu'il soit précis.

M. Wappell: Vous avez suivi les travaux du sous-comité de la justice. Qu'est-ce qu'on a donné comme raison pour justifier l'utilisation de l'expression «dans les plus brefs délais»?

Mme Swenarchuk: Je ne m'en souviens pas.

M. Bernier: Plus de flexibilité.

M. Wappell: Cela n'avait rien à voir avec les ressources, autant que je sache. Le ministère n'exige même pas un délai qui tienne compte des ressources disponibles. Il veut tout simplement un

be flexible. Nothing could be more flexible than "as soon as possible".

Ms Swenarchuk: The one thing that would be more flexible than that would be to say they do not need to be published at all.

Mr. Wappell: That is true.

Ms Swenarchuk: In our discussions with Treasury Board and the Department of Justice, we are constantly told that the regulatory process is too long, too onerous and too difficult, that it takes so many steps to go through before something can be published, and that they no longer have the resources to do that. From other discussions, I have operated on the basis that resources are an element, and I can live with that, but I still think there needs to be a fixed time.

The Joint Chairman (Senator Lewis): In your fifth recommendation, you are referring there to the Ontario Environmental Bill of Rights, and about notice. I take it in the case of that bill, was a requirement for 30 days?

Ms Swenarchuk: It is usually 30 days, which is too short.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Yes. Do you think this should apply to all regulations? If government were to face an emergency of some kind, should there not be some provision in that event that regulations could be made without notice and public scrutiny?

Ms Swenarchuk: Yes, I think that is reasonable in a situation of emergency. However, let us be frank: with regard to most regulation-making, particularly of the sort that concerns the Department of Justice, which is that which pertains to regulated industries, the industry is there through the entire regulatory process. The lobbyists are there. That is part of how regulation-making is done in Canada. However, often who is not there are the rest of us, because we do not know what is going on to the same extent that they do.

With the exception of emergencies, it is reasonable that there be a requirement that the public have notice of regulation-making and a period of time in which to submit comments on virtually all regulations.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are we not really dealing here with Parliament, which is supreme, setting guidelines for itself in how Parliament would have the ability to scrutinize regulations in a regulation-making process?

Ms Swenarchuk: I think that is part of what is being done here, but in the provisions for publication of regulations, for example, Parliament is also here considering the rights of citizens, the courts and judicial practitioners to know the law. I think it applies more broadly than just to Parliament itself.

The Joint Chairman (Senator Lewis): As a lawyer myself, I appreciate your comments on publication.

Is there anything further?

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: On the publication question, Ms Swenarchuk, no evidence has been submitted to this committee or to the

délai qui lui donne plus de flexibilité. Aucune expression ne permet autant de flexibilité que «dans les plus brefs délais».

Mme Swenarchuk: Il pourrait avoir encore plus de flexibilité si on précisait que les règlements n'ont pas à être publiés du tout.

M. Wappell: C'est vrai.

Mme Swenarchuk: Le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice ne cessent de nous répéter que le processus réglementaire est trop long, trop coûteux et trop complexe, qu'il y a trop d'étapes à franchir avant qu'un document ne puisse être publié, et qu'ils n'ont plus les ressources nécessaires pour entreprendre cette démarche. Je me suis rendu compte, à la suite d'autres discussions, que les ressources posent effectivement un problème. Toutefois, je persiste à croire qu'il faudrait un délai d'une durée fixe.

Le coprésident (sénateur Lewis): Dans votre cinquième recommandation, vous faites allusion à la Déclaration des droits de l'environnement de l'Ontario et du processus de consultation. Je présume que cette déclaration prévoyait un délai de 30 jours?

Mme Swenarchuk: Le délai est habituellement de 30 jours, ce qui est trop court.

Le coprésident (sénateur Lewis): Oui. Croyez-vous que cela devrait s'appliquer à tous les règlements? Supposons que le gouvernement devait faire face à une situation d'urgence. Ne devrait-il pas avoir le pouvoir de prendre des règlements sans en informer le public?

Mme Swenarchuk: Oui, dans une situation d'urgence. Toutefois, soyons francs: la plupart du temps, lorsqu'il est question de prendre des règlements, surtout le genre de règlements qui intéressent le ministère de la Justice et qui visent les industries réglementées, l'industrie participe à toutes les étapes du processus réglementaire. Les lobbyistes aussi. C'est comme cela que les choses se font au Canada. Toutefois, souvent, nous sommes exclus de ce processus parce que nous ne sommes pas aussi bien informés que les autres parties.

Sauf dans les situations d'urgence, il faudrait informer le public des règlements qui ont été pris, et prévoir une période au cours de laquelle il pourrait donner son opinion.

Le coprésident (sénateur Lewis): Mais le Parlement, en tant qu'autorité suprême, n'a-t-il pas le pouvoir d'établir des lignes directrices sur le rôle qu'il doit jouer dans le processus réglementaire?

Mme Swenarchuk: Oui, en partie, sauf qu'il a également un rôle à jouer au chapitre de la publication des règlements, puisqu'il est tenu de faire en sorte que les citoyens, les tribunaux et les avocats connaissent la loi. Le processus ne s'applique pas uniquement au Parlement.

Le coprésident (sénateur Lewis): Étant moi-même avocat, je trouve vos propos sur la publication très intéressants.

Y a-t-il d'autres commentaires?

M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité: Concernant la publication, madame Swenarchuk, le comité ou le sous-comité n'a reçu aucune preuve indiquant que le

subcommittee to indicate that the 23-day delay within which publication of a regulation must take place poses any kind of undue burden. That being the case, would you support simply retaining the current deadline?

Ms Swenarchuk: Yes, I would.

Mr. Bernier: My next question has to do with incorporation by reference. I realize you raise policy issues as regard the content of what may be incorporated by reference.

Ms Swenarchuk: And also the suitability, or unsuitability, for many types of documents, such as building codes, for inclusion in regulations.

Mr. Bernier: That being said, you would accept, I take it, that currently, as a matter of administrative law, there is no limit on the ability of a regulation-maker to incorporate by reference?

Ms Swenarchuk: Not that I am aware of.

Mr. Bernier: Except, perhaps, for the "as amended from time to time", and it is open to question as to whether open incorporation is considered there.

Ms Swenarchuk: Except in the Free Trade Act where we accepted American trade law as amended from time to time, but that is a different matter.

Mr. Bernier: My concern would be that if one starts imposing actual publication of *Canada Gazette* requirements on referentially incorporated documents, you are, in fact, losing all the benefits of that drafting technique, which saves money and time. Would you be happy with an approach that would see any referentially incorporated document made subject to clause 15 of the bill, that is, the right to inspect and the right to obtain a copy, which currently only applies as regards unregistered regulations and unregistered documents? In other words, regulation-makers would be required to keep, and make available for inspection, any document that they had referentially incorporated, and, on request and payment of the fees set out in the regulations, would be required to provide a copy of that.

Ms Swenarchuk: Yes. Publication can happen in various ways. Publication can be electronic. However, the document should be accessible to any one member of the public who wants to see it, if or when it becomes part of law. Whether it is electronic or whether it is on request, yes, I am satisfied with that. However, aside from publication costs — we now buy statutes and regulations, too — what I would find unacceptable is if people were told to spend \$300 to buy an ISO document. If it is to be incorporated into a regulation, then it should be up on an electronic registry, or available for the cost of production through a government office.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We thank you, Ms Swenarchuk, for appearing here this morning and speaking on this brief of yours, which we all found very interesting.

Ms Swenarchuk: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We have no other public business here this morning.

délai de 23 jours applicable à la publication d'un règlement pose problème. Cela dit, seriez-vous d'accord si l'on maintenait le délai actuel?

Mme Swenarchuk: Oui.

M. Bernier: Ma question suivante a trait à l'incorporation par renvoi. Je sais que vous vous posez des questions au sujet du contenu des documents qui peuvent être incorporés par renvoi.

Mme Swenarchuk: Également sur la pertinence, ou la non-pertinence, de nombreux types de documents, comme les codes du bâtiment, qui seraient inclus dans les règlements.

M. Bernier: Cela dit, vous savez, je présume, que, en vertu du droit administratif, l'autorité réglementante détient le pouvoir absolu d'incorporer des documents par renvoi?

Mme Swenarchuk: Oui.

M. Bernier: Sauf, peut-être, les «modifications successives», et il se peut qu'il y ait des restrictions dans ce cas-là.

Mme Swenarchuk: Sauf pour ce qui est de la Loi sur l'Accord de libre-échange, où nous avons accepté que les lois commerciales américaines soient incorporées, avec leurs modifications successives, mais c'est une tout autre question.

M. Bernier: Ce qui m'inquiète, c'est que si l'on commence à exiger que les documents incorporés par renvoi soient publiés dans la *Gazette du Canada*, on risque de perdre, en fait, tous les avantages que présente cette technique de rédaction, qui permet d'économiser temps et argent. Seriez-vous satisfaite si les documents étaient incorporés par renvoi en vertu de l'article 15 du projet de loi, ce qui implique qu'on aurait le droit de les consulter et d'en obtenir une copie, droit qui s'applique à l'heure actuelle uniquement aux règlements et aux documents non enregistrés? Autrement dit, les autorités réglementantes seraient tenues de fournir, aux fins de consultation, tout document qui a été incorporé par renvoi et, sur demande et paiement des droits fixés par règlement, de fournir une copie de ce document.

Mme Swenarchuk: Oui. Il y a différentes façons de publier un document. On peut le faire par voie électronique. Toutefois, le public devrait avoir la possibilité de consulter ce document, dès qu'il est incorporé dans la loi. Que ce soit de façon électronique ou sur demande, oui, je serais satisfaite. Toutefois, mis à part les coûts de publication — puisque nous vendons également maintenant les lois et les règlements —, ce que je trouverais inacceptable, c'est qu'on demande aux gens de déboursier 300 \$ pour acheter un document de l'ISO. Si ce document doit être incorporé dans un règlement, il devrait alors figurer dans un registre électronique ou être distribué par un bureau du gouvernement.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous vous remercions, madame Swenarchuk, d'avoir comparu devant nous ce matin et de nous avoir présenté votre exposé, que nous avons tous trouvé fort intéressant.

Mme Swenarchuk: Merci.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous n'avons pas d'autres questions d'intérêt public à débattre ce matin.

The committee proceeded *in camera*.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Canadian Environmental Law Association:

Ms Michelle Swenarchuk, Executive Director.

De l'Association canadienne du droit de l'environnement:

Mme Michelle Swenarchuk, directrice exécutive.

1411
R25

Government
1996-1997



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

Scrutiny of Regulations

Examen de la réglementation

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Tuesday, February 11, 1997

Le mardi 11 février 1997

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE
SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Vice-Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN
DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 11, 1997

(20)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met *in camera*, at 3:35 p.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Normand Grimard and P. Derek Lewis. (3)

Representing the House of Commons: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Tom Wappel and Ted White. (5)

Acting member present: Claude Bachand for Gilbert Fillion.

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, and Peter Bernhardt, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law

Nancy Othmer, Legal Counsel

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, *The Regulations Act*, on the federal regulatory process.

The committee discussed its future business.

At 3:50 p.m., the committee continued its meeting in public.

Mr. Rempel answered questions from committee members.

At 5:23 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tōnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 11 février 1997

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent de l'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 35, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence des honorables P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Normand Grimard et P. Derek Lewis. (3)

Représentant la Chambre des communes: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Tom Wappel et Ted White. (5)

Membre suppléant: Claude Bachand pour Gilbert Fillion.

Aussi présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité; M. Peter Bernhardt, conseiller juridique du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, c. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;

Nancy Othmer, conseillère juridique.

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, la Loi sur les règlements, sur le processus réglementaire fédéral.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 15 h 50, le comité poursuit ses travaux publiquement.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 23, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 11, 1997

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 3:35 p.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We are pleased to welcome back Mr. Rempel and Ms Othmer as we continue our study of Bill C-25.

Today we want to concentrate on clauses 15, 16, 17, 18, 19 and 20.

We are particularly concerned with clause 15 and the question of charging the fee for an inspection. Would anyone like to address the question on that?

Mr. Lee: I should like to review clause 15 from a practical perspective.

I believe — and the witnesses can correct me if I am wrong — that the purpose of the clause is to enable citizens to inspect a registered document or to inspect an unregistered regulation or to obtain a copy of either of those. It provides a kind of ground-floor approach on how to do it. I am interested in the concept of “user-friendly”.

Would the witness agree that the concept and mechanism that is put in place there is rather bare-bones and thin? For example, if you want a copy of a registered document, this bill says there is only one place in the whole world where you can get it, and that is at the Office of the Privy Council. There is no other shop in town. If you are in Kamloops or at another designated spot, you must call the Privy Council Office. Is that correct?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: That is what the bill provides for. However, I should point out that the language was purposely drafted so that a request need not be in person. It could be in writing. It could also be a request that is telephoned in or perhaps done through the medium of e-mail. There are several ways in which a request could be handled that would mitigate the fact that it is to that one central office.

Mr. Lee: Most of us here have some familiarity with Ottawa; this stuff we can understand. But to the best of your knowledge, having participated in the development of this bill, the only mechanism that will be there is the one that is in the bill now? In other words, there would be some facility at the Privy Council Office to deal with requests from people for copies? Is that your understanding? Is that why that clause is there?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 11 février 1997

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour poursuivre son examen de l'impact sur le processus réglementaire du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous sommes heureux de souhaiter à nouveau la bienvenue à M. Rempel et à Mme Othmer.

Aujourd'hui, nous voulons nous concentrer sur les articles 15, 16, 17, 18, 19 et 20.

L'article 15 et la question d'imposer un droit pour la consultation nous préoccupent particulièrement. Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire à ce sujet?

M. Lee: J'aimerais revoir l'article 15 d'un point de vue pratique.

Je crois — et les témoins peuvent me corriger si j'ai tort — que le but de cet article est de permettre aux citoyens de consulter un document enregistré ou de consulter un règlement non enregistré ou d'obtenir copie de l'un ou l'autre. Il indique en quelque sorte la marche à suivre. Je m'intéresse au concept de la «convivialité».

Le témoin reconnaît-il que le concept, et le mécanisme qui est mis en place ici, est plutôt dépouillé et mince? Par exemple, si on veut obtenir copie d'un document enregistré, le projet de loi stipule que le seul endroit au monde où se le procurer est le Bureau du Conseil privé. On ne peut s'en procurer une nulle part ailleurs en ville. Si on est à Kamloops ou en un autre endroit désigné, il faut appeler le Bureau du Conseil privé, n'est-ce pas?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: C'est ce que stipule le projet de loi. Cependant, je dois signaler qu'il a été libellé, à dessein, de sorte qu'une demande n'a pas besoin d'être présentée en personne. Elle pourrait l'être par écrit. Elle pourrait l'être aussi par téléphone, ou peut-être par courrier électronique. Une demande pourrait être acheminée de diverses façons qui atténueraient le fait qu'elle est adressée à ce bureau central.

M. Lee: La plupart d'entre nous sommes familiers avec les procédures utilisées à Ottawa; nous pouvons comprendre ce genre de choses. Mais, que vous sachiez, ayant participé à l'élaboration de ce projet de loi, le seul mécanisme sera celui qui figure dans le projet de loi actuellement? Autrement dit, il y aura au Bureau du Conseil privé un service quelconque qui s'occupera de répondre aux demandes de copies additionnelles présentées par les gens? Est-ce ce que vous avez compris? Est-ce la raison de cet article?

Mr. Rempel: As you pointed out, this provides a kind of baseline of access. In the ordinary course of business, the departments that are responsible for particular regulations will make them available in a variety of ways. For instance, suppose it is a fisheries regulation that is applicable on the West Coast. I expect that you could also obtain a copy of that regulation by going to a local office of the Department of Fisheries and Oceans. That would be an ordinary way of doing things. This does not require that. It provides a baseline that is somewhat less than that.

Mr. Lee: They might or might not have a copy available for you depending on who was in the office, what day of the week it was, and whether or not they had an arrangement in place. You are not saying to this committee that every office of the government will be prepared to crank out a copy of a regulation when it is requested, are you? That is not what you are saying?

Mr. Rempel: No, not necessarily.

Mr. Lee: Are you prepared to say that there is any office of the government in this country which is prepared to respond positively to a request for a copy of a regulation, other than the one mentioned in this section? If there is such an office, which one?

Mr. Rempel: I think that would often be the case. I do not have a specific example to give.

Mr. Lee: Have you been to Kamloops?

Mr. Rempel: No, I have not.

Mr. Lee: Neither have I. I do not know if there is an office in Kamloops. This is somewhat uncertain, then.

In relation to an unpublished regulation, if I can use that term, how does the citizen find it if it is unpublished? That citizen cannot go to the Privy Council Office because it is unregistered. Do I have that right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Lee: How does a citizen even know about the document of which he or she wants a copy? This bill does not even provide a baseline for it, if I could use your term, because the citizen cannot find the law. The citizen does not know where to look and it is not in the Yellow Pages. What is the solution for the citizen who is looking for an unpublished law?

Mr. Rempel: First, one must distinguish between regulations that are not published in the *Canada Gazette* and regulations that are not published at all.

Mr. Lee: Those are the ones that concern me right now.

Mr. Rempel: The vast majority of regulations that are not published in the *Canada Gazette* would be published in some form. Therefore, the citizen may well have had that drawn to his or her attention.

Are you postulating a situation where the citizen does in fact know about this regulation and wants a copy? If so, then the citizen can simply go to the department. If you are postulating a situation where the citizen does not know about the regulation,

M. Rempel: Comme vous l'avez fait remarquer, cet article fournit un genre de point de référence pour avoir accès aux documents. Dans le cours normal des choses, les ministères qui sont chargés de règlements particuliers les diffuseront de diverses manières. Par exemple, supposons qu'il y a un règlement sur les pêches applicable sur la côte Ouest. J'imagine que vous pourriez également obtenir copie de ce règlement en vous adressant à un bureau local du ministère des Pêches et des Océans. Ce serait une façon ordinaire de le faire. Cet article n'exige pas que vous le fassiez. Il vous donne un point de référence qui demande encore moins d'efforts.

M. Lee: On pourrait ou non obtenir un exemplaire selon la personne à qui on s'adresse au bureau, le jour de la semaine, ou selon qu'il y ait un arrangement en place ou non. Vous ne dites pas aux membres de ce comité que chaque bureau du gouvernement sera disposé à produire un exemplaire d'un règlement si on le lui demande, n'est-ce pas? Ce n'est pas ce que vous dites?

M. Rempel: Non, pas nécessairement.

M. Lee: Dites-vous qu'il existe, dans ce pays, un bureau du gouvernement, autre que celui mentionné dans cet article, qui est disposé à répondre affirmativement à une demande présentée en vue d'obtenir copie d'un règlement? Si un tel bureau existe, quel est-il?

M. Rempel: Je crois que cela se produirait souvent. Je n'ai pas d'exemples précis à vous donner.

M. Lee: Êtes-vous déjà allé à Kamloops?

M. Rempel: Non.

M. Lee: Ni moi non plus. Je ne sais pas s'il existe un bureau à Kamloops. Ce n'est pas sûr.

En ce qui concerne un règlement non publié, si je peux utiliser ce terme, comment le citoyen peut-il le trouver s'il n'est pas publié? Ce citoyen ne peut s'adresser au Bureau du Conseil privé parce qu'il n'est pas enregistré. C'est bien cela?

M. Rempel: Oui.

M. Lee: De quelle façon un citoyen apprend-il l'existence d'un document dont il veut obtenir copie? Ce projet de loi ne donne même pas de point de référence, si je peux utiliser votre terme, parce que le citoyen ne peut pas trouver la loi. Le citoyen ne sait pas où regarder et ce n'est pas dans les Pages jaunes. Quelle est la solution pour le citoyen qui cherche une loi non publiée?

M. Rempel: Tout d'abord, il faut distinguer entre les règlements qui ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada* et les règlements qui ne sont pas du tout publiés.

M. Lee: Ce sont ceux auxquels je m'intéresse maintenant.

M. Rempel: La grande majorité des règlements qui ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada* le sont sous une forme quelconque. Ce pourrait donc être de cette façon que le citoyen en aurait appris l'existence.

Partez-vous du principe que le citoyen sait qu'un règlement existe et veut en obtenir copie? Le cas échéant, le citoyen n'a alors qu'à s'adresser au ministère. Si vous partez du principe que le citoyen ne sait pas que le règlement existe, alors,

then presumably he or she would not be asking to inspect or copy it either.

Mr. Lee: Has your department given any thought to the cost that will face a citizen to obtain a copy of any of this? Have you projected whatever mechanism would be there to obtain a copy of a regulation which is unpublished? At the moment, in theory, a citizen may be able to go to a public library or at least access it through the *Canada Gazette*, but have you given any thought to the cost a citizen might have to bear to get a copy of a regulation that was not published?

Mr. Rempel: The fees for obtaining copies are set out now in the statutory instruments regulations. I do not know offhand what they are. I know that the fee for inspection is quite low: 50 cents or a dollar, or something like that. I expect that the fee for obtaining a copy is also quite reasonable, but I do not have them right at my fingertips.

Mr. Lee: So if it is a 20-page document, it might cost \$20.

Mr. Rempel: Perhaps I can find it.

Mr. Lee: In any event, it would be the department's view that the cost structure that is in place now would be used in giving effect to subclause 15(2)?

Mr. Rempel: Yes. The current fee for copying is 25 cents a page for the first 10 pages and 15 cents for each additional page, for the first copy. For additional copies, it is 10 cents a page.

Mr. Lee: That is certainly not exorbitant.

Mr. Rempel: I see no reason why the fee structure would be changed in the new regulations. That may have been set a while ago. Some thought may go into whether that still reflects the cost, although it is mainly the cost of photocopying, and it looks fairly reasonable from that point of view.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is the fee structure to which you are referring contained in the present regulations under the current statute?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: What is the current fee for inspection?

Mr. Rempel: For a document less than five years old, it is 50 cents; for a document more than five years old, it is \$1.

Mr. Wappel: What is that based on?

Mr. Rempel: I am not sure precisely how those numbers are calculated but there is some cost to maintaining a system by which people can inspect documents. Staff must be available to find them and bring them out, and that sort of thing. There are some modest costs attributable to inspection, and of course the fee is also modest.

Mr. Wappel: The fee could as easily be \$50.

Mr. Rempel: But it is not.

vraisemblablement, il ne va pas demander à le consulter ni demander en obtenir copie.

M. Lee: Votre ministère a-t-il pensé à ce qu'il en coûtera à un citoyen pour obtenir copie d'un de ces documents? Avez-vous songé à un mécanisme quelconque par lequel on pourrait obtenir copie d'un règlement non publié? Pour le moment, en théorie, un citoyen peut s'adresser à une bibliothèque publique ou avoir accès aux documents par le biais de la *Gazette du Canada*, mais avez-vous pensé à ce qu'il pourrait en coûter à un citoyen pour obtenir copie d'un règlement non publié?

M. Rempel: Ces droits figurent maintenant dans le règlement sur les textes réglementaires. Au pied levé, je ne peux vous dire à combien ils s'élèvent. Je sais que pour la consultation, c'est peu élevé: 50 cents ou 1 \$, ou quelque chose de ce genre. Je crois que le droit imposé pour obtenir un exemplaire est également très raisonnable, mais je ne connais pas ces chiffres par coeur.

M. Lee: Donc, si c'est un document d'une vingtaine de pages, cela pourrait coûter 20 \$.

M. Rempel: Je pourrais peut-être vous le trouver.

M. Lee: De toute façon, d'après le ministère, la structure de coûts en place maintenant serait utilisée pour donner effet au paragraphe 15(2)?

M. Rempel: Oui. Actuellement, pour obtenir un exemplaire d'un document, on doit payer 25 cents la page pour les 10 premières pages, et 15 cents pour chaque page additionnelle, et cela pour le premier exemplaire. Si l'on veut des exemplaires additionnels, il en coûte 10 cents la page.

M. Lee: Ce n'est certainement pas exorbitant.

M. Rempel: Je ne vois pas de raison de modifier la structure des droits dans les nouveaux règlements. Elle peut avoir été établie il y a quelque temps. On pourrait peut-être se demander si elle reflète encore le coût, encore qu'il s'agisse principalement du coût de la photocopie, et cela semble tout à fait raisonnable de ce point de vue.

Le coprésident (sénateur Lewis): La structure des droits dont vous parlez figure-t-elle dans le règlement actuel aux termes de la loi actuelle?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Combien doit-on payer actuellement pour consulter un document?

M. Rempel: Pour un document de moins de cinq ans, c'est 50 cents; pour un document plus vieux de cinq ans, c'est 1 \$.

M. Wappel: Sur quoi ce prix est-il basé?

M. Rempel: Je ne sais pas vraiment comment ces chiffres sont calculés, mais il y a le coût du maintien du système pour permettre aux gens de consulter les documents. Il faut disposer de personnel pour les trouver et les sortir, et ce genre de chose. Des coûts modestes sont attribuables à la consultation et, bien entendu, le droit l'est également.

M. Wappel: Il pourrait facilement s'élever à 50 \$.

M. Rempel: Mais cela n'arrive pas.

Mr. Wappel: That may be, but it could be. There is nothing preventing it from being 10 times what it is now, is there?

Mr. Rempel: The authority to set fees is not completely unlimited. If the cost of providing the service is exceeded by a substantial margin, there is certainly a danger that a court might interpret that as a tax and strike it down. So there would be some limit. Precisely what that limit would be cannot be stated with complete precision. I expect that \$50 would probably be pushing it.

Mr. Wappel: Would you agree that it is a policy matter whether there should even be a fee for inspection as opposed to copying?

Mr. Rempel: I am not sure what you mean by "a policy matter".

Mr. Wappel: Did the department even think about why there should be a fee for inspecting a document? Why is a citizen charged a fee to look at a law which is promulgated and which they are permitted to look at by that law?

Mr. Rempel: It is ordinary nowadays in statutes that the costs of particular activities are charged to the people who take advantage of them. That is quite common. There are some moderate costs which can be attributed to individual requests, and the fee is quite low.

Mr. Wappel: The fee is quite low, but that does not mean it will remain low. Fifty cents does not reflect the actual cost of a human being staffing an office, pulling a file, the rent, the filing cabinet, the paper work, the health costs, the benefits, and so on. Obviously, it is simply an arbitrary amount. It probably costs more than 50 cents to generate the invoice for 50 cents. The cost is reasonable now, but it could easily be \$5 tomorrow; and anyone in this room could make a good case that \$5 is reasonable. It is irrelevant that it is 50 cents at this stage.

I am a small craft owner in Vancouver. A regulation is proposed about harbours and, as far as I can see in this legislation, if I wish to look at that regulation, I must examine it at the office of the Clerk of the Privy Council, which is in Ottawa. Is that not true?

Mr. Rempel: No. If it is a proposed regulation, ordinarily it would be pre-published in the *Canada Gazette* and you could consult it at your local public library, which receives that publication free of charge. If it were a past regulation, the ordinary method that citizens would know about would be to consult the *Canada Gazette*, which would be entirely free of charge.

It should be remembered that the inspection is actually an inspection of the original. The purpose of the inspection is to provide a back-up so that people can verify, if they want to, or if there is any doubt, that the original matches whatever version they have been provided in another way. So it serves an important

M. Wappel: Peut-être, mais il pourrait l'être. Rien ne l'empêche d'être dix fois supérieur à ce qu'il est maintenant, n'est-ce pas?

M. Rempel: Le pouvoir d'imposer des droits n'est pas complètement illimité. Si ce qu'il en coûte pour assurer le service dépasse une marge substantielle, on court certainement le risque qu'un tribunal puisse interpréter ce droit comme une taxe et le supprimer. Donc, il y aurait une certaine limite. Quant à savoir ce qu'elle serait précisément, on ne peut l'établir avec précision. J'imagine que 50 \$ serait probablement la limite supérieure.

M. Wappel: Diriez-vous comme moi que le fait même d'imposer un droit pour la consultation d'un document, par opposition à sa reproduction, est une question de principe?

M. Rempel: Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous voulez dire par «une question de principe».

M. Wappel: Le ministère s'est-il jamais demandé pourquoi on devrait imposer un droit pour consulter un document? Pourquoi exige-t-on d'un citoyen qu'il verse un droit pour consulter une loi qui est promulguée et qu'il a l'autorisation de regarder en vertu même de cette loi?

M. Rempel: Il est commun de nos jours dans les lois de faire payer le prix de certaines activités aux gens qui en profitent. C'est tout à fait commun. Certains coûts modérés peuvent être attribués aux demandes individuelles, et le droit est très bas.

M. Wappel: Il l'est peut-être, mais cela ne signifie pas qu'il le restera. Cinquante cents ne reflètent pas ce qu'il en coûte vraiment pour doter un bureau en personnel, retirer un dossier, payer le loyer, le classeur, la paperasserie, les frais de santé, les avantages, et cetera. De toute évidence, ce n'est qu'un montant arbitraire. Il en coûte probablement plus que 50 cents pour produire la facture de 50 cents. Le coût est raisonnable maintenant, mais il pourrait facilement être de 5 \$ demain; personne ici ne viendrait contester que 5 \$ est un montant raisonnable. À cette étape-ci, que le montant soit de 50 cents n'a rien à voir.

Je possède une petite embarcation à Vancouver. Un règlement est proposé au sujet des ports et, d'après ce que je peux voir dans ce texte législatif, si je désire consulter ce règlement, je devrai l'examiner au bureau du greffier du Conseil privé, qui est situé à Ottawa. N'est-ce pas?

M. Rempel: Non. S'il s'agit d'un règlement qui est proposé, ordinairement, il serait d'abord publié dans la *Gazette du Canada* et vous pourriez le consulter à votre bibliothèque publique locale, qui reçoit cette publication gratuitement. S'il s'agissait d'un règlement adopté, ordinairement, les citoyens en auraient pris connaissance en consultant la *Gazette du Canada*, ce qui serait tout à fait gratuit.

Il ne faut pas oublier que par consultation, on parle en fait de consultation de l'original. Le but de la consultation est de fournir un document de secours de sorte que les gens puissent vérifier, s'ils le veulent ou s'il y a un doute, que l'original correspond à toute version à laquelle ils ont eu accès. Elle sert donc un but

purpose, but it would ordinarily be the *Canada Gazette* or some other means that is even more informal.

Mr. Wappel: That is what I want to do, Mr. Rempel. I want to verify that the original document is the same as what I have been shown a copy of, because I just do not believe it. I must fly to Ottawa and knock on the door of the Clerk of the Privy Council and examine that document here, at my expense.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Do you think that is reasonable?

Mr. Rempel: Yes. As you will understand, it is very important to maintain the integrity and security of these original documents. The original document can, first, only be in one place. A system by which the original document was sent to wherever someone wanted to inspect it would not be very practical.

Mr. Wappel: In clause 15(1) we are talking about the original document?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: The whole purpose of clause 15(1) is to allow the original document to be examined, because copies of it can be examined anywhere, including your local library. Is that your evidence?

Mr. Rempel: That is my understanding, although counsel is suggesting that I am wrong on that point.

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: It may well turn out that the office of the Clerk of the Privy Council coincidentally gives out the original document. But if we are talking about an unregistered regulation, for example, which could be an unregistered Governor in Council regulation, clearly that is in the archives of the Clerk of the Council. You may inspect this at an office of the regulation-making authority which, for purposes of the Governor in Council, will be the Minister of Transport, if he recommended it under the legislation.

So the Clerk of the Privy Council will not send the original from her office to the office of the Minister of Transport so that it may be inspected at the office of the regulatory authority. Clearly, what we are looking at is a certified copy of the regulation or registered document.

Mr. Rempel: In the case of clause 15(1)(b), an unregistered regulation, you are correct that for unregistered regulations made by the Governor in Council the regulatory authority would be someone else and that person would probably not have custody of the original. If I am right that "inspection" means inspection of the original, then I expect that the way that would be handled is that the regulatory authority would designate that it also says "or at any other place designated by the regulatory authority", so that the regulatory authority could designate that for these regulations, it is in fact the office of the Clerk of the Privy Council at which you can inspect them.

important, mais le processus serait ordinairement publié dans la *Gazette du Canada* ou par un quelconque autre moyen encore moins officiel.

M. Wappel: C'est ce que je veux faire, monsieur Rempel. Je veux vérifier que le document original est le même que la copie qu'on m'a montrée, parce que je suis sûr que ce n'est pas vrai. Je dois prendre l'avion pour aller à Ottawa, frapper à la porte du greffier du Conseil privé pour y examiner ce document, à mes frais.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Pensez-vous que ce soit raisonnable?

M. Rempel: Oui. Comme vous le comprendrez, il est très important d'assurer l'intégrité et la sécurité de ces documents originaux. Le document original ne peut être, premièrement, qu'en un seul endroit. Un système par lequel le document original serait envoyé à quiconque en fait la demande pour le consulter ne serait pas très pratique.

M. Wappel: Au paragraphe 15(1), parlons-nous du document original?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: L'objet du paragraphe 15(1) est de permettre d'examiner le document original, parce que des exemplaires de ce document peuvent être examinés n'importe où, y compris à votre bibliothèque locale. Est-ce ce que vous dites?

M. Rempel: C'est ainsi que je le comprends, bien que le conseiller juridique me dise que j'ai tort sur ce point.

M. François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité: Il pourrait bien arriver que le bureau du greffier du Conseil privé donne tout à fait par hasard le document original. Mais si nous parlons d'un règlement non enregistré, par exemple, qui pourrait être un règlement du gouverneur en conseil non enregistré, il est clair que celui-ci se trouve dans les archives du greffier du Conseil. Vous pourriez le consulter à un bureau de l'autorité réglementante qui, aux fins du gouverneur en conseil, sera le ministre des Transports, s'il l'a recommandé aux termes de la loi.

Donc, le greffier du Conseil privé ne va pas envoyer l'original de son bureau au bureau du ministre des Transports de façon qu'il puisse être consulté au bureau de l'autorité réglementante. De toute évidence, nous parlons d'une copie certifiée du document enregistré ou du règlement.

M. Rempel: Au paragraphe 15(1)(b), concernant les règlements non enregistrés, vous avez raison de dire que pour ce qui est des règlements non enregistrés pris par le gouverneur en conseil, l'autorité réglementante serait quelqu'un d'autre et que la personne n'aurait probablement pas la garde de l'original. Si j'ai raison de dire que «consultation» signifie consultation de l'original, alors je m'attends à ce que l'autorité réglementante dise que cela signifie également «tout autre lieu désigné par l'autorité réglementante», de sorte que l'autorité réglementante pourrait dire qu'aux fins de ces règlements, il s'agit en fait du bureau du greffier du Conseil privé où on peut les consulter.

Mr. Wappel: But Mr. Rempel, you just told Mr. Lee, using an example of Fisheries and Oceans, I believe, that under clause 15(1)(a), you could get a copy of the document at the local Fisheries and Oceans office. You are not talking about getting a copy of the document; you are talking about examining the original.

Mr. Rempel: That is under clause 15(2). There you can obtain a copy as opposed to inspecting the original.

Mr. Wappel: You are talking about a copy, then. I just want to be clear that your evidence is that clause 15(1) is specific to the original document.

Mr. Rempel: Yes, although, since that is an important point, I will try to confirm that. However, that would be my understanding of the section.

Mr. Wappel: We have an Education Act in Ontario which provides something to the effect that any citizen may examine the financial statements of any board of education by attending at the head office of the board of education during business hours. That is what it says. It is pretty clear to me.

A gentleman in Scarborough tried to do that. He attended during business hours at the Board of Education of Scarborough. Whether it is Scarborough or the separate school board is irrelevant; the legislation is the same. He said, "I would like to look at financial statements." They laughed him out of the place. He had his copy of the Education Act, which he showed to them, and said: "I am a citizen and therefore entitled to examine the financial statements of this board during business hours." He was an accountant, by the way, which is no doubt why they got scared. He said, "I want to see this." This man had to go to court over a very simple statement.

If I want to examine the original document, and I go up to the Clerk of the Privy Council at 1:13 p.m. and say, "Hey, I am here from Vancouver, and I want to see the harbour regulations passed in 1986 now," what will they tell me?

Mr. Rempel: What time did you say?

Mr. Wappel: At 1:13 p.m. I picked lunch for a specific reason.

Mr. Rempel: I expect that they would comply with their statutory obligation.

Mr. Wappel: You do, do you? Well, I expect you would be wrong because I would waive this. I would say, "I may inspect a registered document at the Clerk of the Privy Council; I am here during business hours, and I want to see it." They would laugh me out of the place.

Mr. Rempel: I do not see why.

Mr. Wappel: Because it just will not happen.

Mr. Rempel: If you want to test the question, the same right is available now. It is a very easy question to test. I would invite you to do that.

Mr. Wappel: Maybe I should try that.

M. Wappel: Mais, monsieur Rempel, vous venez juste de dire à M. Lee, en vous servant d'un exemple de Pêches et Océans, je crois, qu'aux termes du paragraphe 15(1), vous pourriez obtenir un exemplaire du document au bureau local de Pêches et Océans. Vous ne parlez pas d'obtenir un exemplaire du document; vous parlez de consulter l'original.

M. Rempel: Cela est visé par le paragraphe 15(2). Vous pouvez obtenir un exemplaire par opposition à une consultation de l'original.

M. Wappel: Vous parlez donc d'un exemplaire. Je voulais juste m'assurer que vous dites bien que le paragraphe 15(1) concerne le document original.

M. Rempel: Oui, cependant, étant donné qu'il s'agit d'un point important, je vais essayer de confirmer cela. Toutefois, c'est ainsi que je comprends l'article.

M. Wappel: Nous avons en Ontario une loi sur l'éducation qui stipule quelque chose selon laquelle tout citoyen peut examiner les états financiers de n'importe quel conseil scolaire en se présentant au siège social du conseil scolaire pendant les heures d'affaires. C'est ce qu'elle dit. C'est tout à fait clair pour moi.

Quelqu'un à Scarborough a essayé de le faire. Il s'est présenté pendant les heures d'affaires au Conseil scolaire de Scarborough. La question de savoir s'il s'agit de Scarborough ou d'un conseil scolaire des écoles séparées importe peu; la loi est la même. Il a dit qu'il aimerait regarder les états financiers. Il a fait rire de lui. Il leur a montré son exemplaire de la Loi sur l'éducation et leur a dit: «Je suis un citoyen et j'ai donc le droit d'examiner les états financiers de ce conseil pendant les heures d'affaires». Soit dit en passant, il s'agissait d'un comptable, ce qui explique sans doute pourquoi ils ont pris peur. Il leur a dit: «Je veux voir ceci.» Cet homme a dû aller en cour pour un simple état financier.

Si je veux examiner le document original, et que je me présente devant le greffier du Conseil privé à 13 h 13 et que je lui dis: «Eh, je suis venu de Vancouver, et je veux voir le règlement sur les ports qui a été adopté en 1986, maintenant», que vont-ils me dire?

M. Rempel: Quelle heure avez-vous dit?

M. Wappel: Treize heures treize. J'ai choisi l'heure du déjeuner pour une raison précise.

M. Rempel: Je crois qu'ils se conformeraient à leur obligation aux termes de la loi.

M. Wappel: Vous croyez? Eh bien, je crois que vous auriez tort parce que je m'en dispenserais. Je dirais: «Je peux consulter un document enregistré au bureau du Conseil privé; je suis ici pendant les heures d'affaires, et je veux le voir.» Ils se moqueraient de moi.

M. Rempel: Je ne vois pas pourquoi.

M. Wappel: Parce que cela n'arrivera pas.

M. Rempel: Si vous voulez faire le test, le même droit existe maintenant. C'est une question très facile à tester. Je vous invite à le faire.

M. Wappel: Je devrais peut-être essayer.

Mr. White: I should like to pursue the issue of unpublished regulations a bit further because it quite interests me.

In the case of unpublished regulations in the department, would you say that there is a danger that even employees of the department might be unaware of the existence of some unpublished regulation? A member of the public could turn up at the counter in the office and say, "I have heard a rumour that there is an unpublished regulation covering such and such a situation." The clerk at the counter would have no way of finding out if the regulation even existed, because it is not published anywhere or they have been left off the mailing list. The potential exists for that clerk to even say to the member of the public, "No you are wrong because there is no such regulation."

I am asking a double-edged question. First, do you think this bill will contribute to a great proliferation of unpublished regulations? Second, could you not see it leading to this situation where even departments do not know of the existence of their own regulations?

Mr. Rempel: The scenario you pose is something that could happen.

To take one aspect of the matter, no matter how you define "regulation", there will always be disputes about whether something is a regulation or is not a regulation. It could happen. Even if a department made its best effort to collect all of its unregistered regulations so that they could be made available, someone might come in and ask for something that the department did not consider to be a regulation, and so it is not there. Perhaps the citizen thinks it is a regulation, and they may turn out to be right. At the edges, so to speak, inevitably there will be difficulties.

The scenario you describe is something that could happen.

Mr. White: Fully understanding that all of us wish to streamline the regulatory process somewhat, is there still not a good argument for centralizing that database somewhere? We know that we are moving into an electronic age, but all regulations should be accessible through some sort of database. Even if it does not follow the process we have been used to, at least there is a reference point somewhere where someone could find out about all existing regulations.

Mr. Rempel: I can see the point of your question, but whenever we say the words "all regulations" and we draw this circle with our hands as if we could reach out and grasp this universe of all the regulations, there is a real sense in which that is inevitably illusory because "regulation" is a defined term. Especially at the edges of that circle there will always be disputes as to what is in and what is out. It is not a barrel that you can get your arms around.

Mr. White: We could be at a dispute on the definition of "regulation" anyway. However, to follow up on what you said, is this an excuse not to attempt to capture them into the circle and just to say that we cannot because some will escape anyway, so let us not do it?

M. White: J'aimerais explorer davantage la question des règlements non publiés car cela m'intéresse beaucoup.

Dans le cas de règlements non publiés au ministère, diriez-vous qu'il pourrait arriver que même les employés du ministère ne soient pas au courant de l'existence d'un règlement non publié? Quelqu'un pourrait se présenter au bureau et dire: «J'ai entendu dire qu'il existe un règlement non publié sur tel et tel cas.» Le commis au comptoir n'aurait aucun moyen de trouver si le règlement a jamais existé, parce qu'il n'est publié nulle part, ou qu'il n'a pas été mis sur la liste d'envoi. Le risque existe que ce commis dise même à la personne: «Non, vous avez tort, car un tel règlement n'existe pas.»

Je pose une question à double tranchant. Premièrement, pensez-vous que ce projet de loi entraînera une prolifération de règlements non publiés? Deuxièmement, croyez-vous qu'on pourrait en arriver à une situation où même les ministères ne seraient pas au courant de l'existence de leurs propres règlements?

M. Rempel: Le scénario que vous évoquez pourrait se produire.

Pour prendre un aspect de la question, quelle que soit la définition que vous donniez au mot «règlement», il y aura toujours des désaccords sur la question de savoir ce qui constitue un règlement ou non. Cela pourrait arriver. Même si un ministère a fait de son mieux pour réunir tous ses règlements non enregistrés pour les mettre à la disposition des gens, quelqu'un pourrait arriver et demander quelque chose que le ministère ne considérerait pas être un règlement et, donc, qu'il ne l'ait pas. Peut-être que le citoyen pense que c'est un règlement, et il se pourrait qu'il ait raison. Aux extrêmes, pour ainsi dire, inévitablement, il y aura des problèmes.

Le scénario que vous décrivez pourrait se produire.

M. White: Comprenant bien que nous voulons tous quelque peu rationaliser le processus réglementaire, n'y a-t-il pas une bonne raison de centraliser quelque part cette base de données? Nous savons que nous entrons dans une ère électronique, mais tous les règlements devraient être accessibles par le biais d'une quelconque base de données. Même si l'on ne suivait pas le processus auquel nous avons été habitués, au moins, il existerait un point de référence quelque part où quelqu'un pourrait trouver tous les règlements existants.

M. Rempel: Je peux voir où vous voulez en venir, mais chaque fois que nous disons les mots «tous les règlements» et que nous traçons ce cercle avec nos mains comme si nous pouvions avoir prise sur cet univers composé de tous les règlements, nous constatons que cela est illusoire parce que le terme «règlement» est un terme défini. Il y aura toujours des désaccords quant à savoir ce qui est dans le cercle et ce qui n'y est pas. Il ne s'agit pas d'un baril que l'on peut entourer de ses bras.

M. White: Nous pourrions être en conflit au sujet de la définition de «règlement» de toute façon. Cependant, pour continuer dans la même veine, est-ce une excuse pour ne pas tenter de les faire entrer dans le cercle et pour dire que nous ne pouvons pas parce que certains y échapperont de toute façon?

Mr. Rempel: You must make a balance. It is a trade-off between the effort required to approximate this circle and the usefulness of having that imperfect but perhaps slightly better defined circle.

In the definition of "regulation" and the provisions about what gets registered and the limiting provisions in clause 4, and so on, the attempt has been made to set a balance between the worthwhile goal of trying to do the best job you can of getting your arms around that circle and the limits on the amount of effort that is worth putting into that.

I understand that the members of the committee are of the view that perhaps we have not struck that balance in the best way, but that was the effort. No matter what one's view is of where that balance should be struck, there is always a balancing process that goes on there.

Mr. White: You may call it a balance, but I think it is out of balance completely. In an age where when we are moving towards comprehensive databases and where there is a general access of databases, it seems that the department is moving in opposite directions, of confusion and not knowing where that information exists.

Senator Anderson: Clause 15 states:

(1) A person may inspect

(a) a non-registered regulation at the office of the regulatory authority...

Precisely what is meant by "the office of the regulatory authority"? Is this the minister's office, a departmental office or another office?

Mr. Rempel: It would be the department's principal office.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Which might be difficult for people to find.

Mr. Lee: Clause 15(1)(a) states that a person may inspect the registered document at the office of the clerk or at any other place designated. Is that "or" taken to be conjunctive or disjunctive?

Mr. Rempel: Perhaps I had better describe its effect.

The document to be inspected can only be in one place. It is either at the office of the Clerk of the Privy Council or at another designated place, but not both.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Mr. Rempel, I noticed that there is no provision for certifying copies of regulations. The bill talks about a copy, but a person may be sent a copy. Is there anything to indicate that that copy is the proper copy? You can obtain a certified copy at these departments, but there is a provision there.

Mr. Rempel: Provisions in the Evidence Act speak to the question of how you prove a regulation.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Yes, that is what I was thinking of.

M. Rempel: Il faut en arriver à un équilibre. C'est un compromis entre l'effort requis pour circonscrire ce cercle et l'utilité d'avoir ce cercle imparfait mais peut-être légèrement mieux défini.

Dans la définition de «règlement» et dans les dispositions concernant ce qui est enregistré et dans les dispositions limitatives de l'article 4, et cetera, on a tenté d'établir un équilibre entre le but louable qui consiste à essayer de faire de son mieux pour circonscrire ce cercle et les limites sur la quantité d'efforts qu'il vaut la peine d'y consacrer.

Je crois comprendre que les membres du comité sont d'avis que nous n'avons peut-être pas trouvé le juste milieu de la meilleure manière, mais on a essayé. Quoi qu'on en pense, il s'agit toujours de trouver un point d'équilibre.

M. White: Vous pouvez appeler cela un équilibre, mais je pense que c'est complètement déséquilibré. À une époque où nous nous tournons vers des bases de données complètes et où il y a un accès général à ces bases, il me semble que le ministère s'engage dans la direction opposée, direction de confusion et d'ignorance de l'endroit où se trouve cette information.

Le sénateur Anderson: L'article 15 stipule:

(1) [...] et les règlements non enregistrés, au bureau de l'autorité réglementante [...]

Qu'entend-on précisément par «au bureau de l'autorité réglementante»? S'agit-il du cabinet du ministre, d'un bureau ministériel ou d'un autre bureau?

M. Rempel: Il s'agirait du bureau principal du ministère.

Le coprésident (sénateur Lewis): Qui pourrait être difficile à trouver pour les gens.

M. Lee: Le paragraphe 15(1) stipule que les textes enregistrés peuvent être consultés au bureau du greffier du Conseil privé ou en tout autre lieu qu'il désigne. Ce «ou» est-il pris au sens de et ou de ou?

M. Rempel: Je ferais peut-être mieux de vous décrire son effet.

Le document à consulter ne peut être qu'à un seul endroit. Il est soit au bureau du greffier du Conseil privé, soit en un autre lieu, mais pas aux deux.

Le coprésident (sénateur Lewis): Monsieur Rempel, j'ai remarqué qu'il n'y a pas de disposition concernant des copies certifiées des règlements. Le projet de loi parle d'exemplaires, mais on peut envoyer un exemplaire à une personne. Y a-t-il un endroit où il est indiqué que cet exemplaire est la copie propre? On peut obtenir une copie certifiée dans ces ministères, mais il y a une disposition.

M. Rempel: Des dispositions dans la Loi sur la preuve parlent de la question de savoir comment établir la véracité d'un règlement.

Le coprésident (sénateur Lewis): Oui, c'est à cela que je pensais.

Mr. Bernier: Perhaps it is in the *Canada Gazette*.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That was the way of doing it.

Mr. Bernier: That is the easiest way.

Mr. Rempel: Maybe I can find the consequential amendments, because that would be the principal reason that you would want a certified copy.

Mr. Lee: While the witness is reviewing that material, from a practical point of view, I take it that the focus here is that someone could be in the position of a prosecutor or a defendant in connection with a proceeding and would want to show the regulation to the court.

If we were dealing with an unpublished regulation, how would the prosecutor properly show that the regulation existed? Since it was unpublished, how would it be proven? A certified copy is the way to prove that.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Mr. Bernier says that in the present regime you just produce the *Canada Gazette*.

Mr. Lee: Yes.

Mr. Rempel: Under the new regime, most regulations will still be published in the *Canada Gazette*, and the regime will still be the production of the *Canada Gazette* as sufficient.

I am not sure how one would prove unpublished regulations in court. Nothing in our act talks about a certified copy. The clerk, in making a copy, could well certify that it is a true copy, even though the act does not provide for that. Perhaps that is something into which I should inquire further.

The Joint Chairman (Senator Lewis): There could be quite a difficulty there.

Mr. Bernier: Mr. Rempel, your discussion of circles prompted my thinking that the circle is getting smaller all the time.

If you say the right of inspection is now a right to inspect originals, why would that be? We are trying to provide people with efficient rights of access to the law. If that is the problem — and this is a question for consideration by the committee — is it not then preferable to have a right to inspect certified copies, which are constantly made by the Clerk of the Privy Council and come with a preprinted signature, and to broaden this to a right to inspect those copies at any office of a regulation-making authority? As you said, they are allowed to call Madam Bourgon and say that they are on their way, but they still must come to Ottawa to look at it. It would make far more sense in terms of guarantees of access to say, "You have a right to inspect a certified or true copy of any regulation at any office of the Government of Canada which is responsible for that particular regulation."

To me, this would provide a far more effective right of inspection, and all the more so if we drop the penny-pinching and the 50 cent request. I would argue that if someone has gone to the

M. Bernier: C'est peut-être dans la *Gazette du Canada*.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est ainsi qu'on procédait.

M. Bernier: C'est la façon la plus facile.

M. Rempel: Je pourrais peut-être trouver les amendements corrélatifs, parce que ce serait la raison principale pour laquelle on voudrait une copie certifiée.

M. Lee: Pendant que le témoin passe en revue ce matériel, d'un point de vue pratique, je crois comprendre qu'on parle surtout ici de quelqu'un qui serait dans la position d'un défendeur ou d'un intimé et qui voudrait montrer le règlement au tribunal.

Si nous parlions d'un règlement non publié, comment la poursuite pourrait-elle démontrer de façon appropriée que le règlement a existé? Étant donné qu'il n'a pas été publié, comment pourrait-on le prouver? Une copie certifiée est la façon de le faire.

Le coprésident (sénateur Lewis): M. Bernier dit que dans le cadre du régime actuel, vous ne feriez que produire la *Gazette du Canada*.

M. Lee: Oui.

M. Rempel: Dans le cadre du nouveau régime, la plupart des règlements seront encore publiés dans la *Gazette du Canada*, et la production de celle-ci sera encore considérée comme suffisante.

Je ne sais pas au juste comment on ferait la preuve de l'existence de règlements non publiés devant un tribunal. Notre loi est muette au sujet d'une copie certifiée. En faisant une copie, le greffier pourrait très bien certifier qu'il s'agit d'une copie conforme, même si la loi ne contient aucune disposition à cet égard. C'est peut-être quelque chose que je devrais étudier plus avant.

Le coprésident (sénateur Lewis): Cela pourrait poser tout un problème.

M. Bernier: Monsieur Rempel, quand vous avez parlé de cercles, cela m'a amené à penser que le cercle se rétrécit sans arrêt.

Si vous dites que le droit de consultation est maintenant un droit de consulter les originaux, quelle en serait la raison? Nous essayons de donner aux gens des droits efficaces d'accès à la loi. Si c'est là le problème — et c'est une question que doit étudier le comité — ne serait-il donc pas préférable de disposer d'un droit de consulter des copies certifiées, que fait constamment le greffier du Conseil privé et qui viennent avec une signature pré-imprimée, et d'élargir ce droit pour en faire un droit d'inspecter ces copies à tout bureau d'une autorité réglementante? Comme vous l'avez dit, ils peuvent appeler Mme Bourgon et lui dire qu'ils sont en route, mais ils doivent tout de même venir à Ottawa pour le consulter. Pour ce qui est des garanties d'accès, il serait beaucoup plus sensé de dire: «Vous avez le droit de consulter une copie conforme ou certifiée de tout règlement à n'importe quel bureau du gouvernement du Canada de qui relève ce règlement particulier».

À mon avis, le droit de consultation serait beaucoup plus efficace, et le serait d'autant plus si nous abandonnions les économies de bouts de chandelle et le droit imposé de 50 cents. Je

trouble of calling this service — we all know how painful it can be to reach anyone who is aware of what we are talking about — and has taken the trouble of taking a cab or driving their car down to the departmental office, I think it is a bit much for government to turn around and say, “Give me your 50 cents before I let you look at a copy of this law.” We are talking about a law that is presumably of interest to this person.

Mr. Wappel: For 50 cents, you get to look at the original.

Mr. Bernier: That is far more than 50 cents, because to look at the original you must come to Ottawa.

Would that be a workable system? Why must inspection be tied to inspection of original documents?

Mr. Rempel: There are two issues in play here. The first is the access issue in terms of being able to obtain a copy. The other is the fundamental authenticity issue, namely, whether there has been any error along the way.

It seems to me that this intermediate stage you propose, namely, the right to inspect a certified copy, would not answer ultimately the authenticity question in the sense that one of the questions you would want to be able to ask is, “Is that certified copy correctly made?” Even if it has been certified, that does not in itself entirely remove the possibility of error. One still must have an inspection of the actual original as part of the scheme. It is then a question of, why have that middle step? If you can satisfy the ultimate concern related to authenticity and if you can get copies, that intermediate step does not appear to be necessary.

Mr. Bernier: Let us be practical here. We get the certified copies in our office for review, and our so-called originals in any file are certified copies by the Clerk of the Privy Council. This is a photocopy of the copy that was initialed by the Governor General or the Prime Minister. There will not be any error at that stage. The Privy Council regulation section keeps certified true copies. This is what we and everyone else gets. I do not even know who keeps the original. I think they are kept with their little blue ribbon that is sewed through after the vice-regal signature. There is no possibility of error. A certified copy is as good as an original. It is a photocopy of the original.

I do not see why, if someone wants to inspect the regulation, we should not give citizens the right, when we are talking unregistered or unpublished regulations, to walk into the office of government responsible for that section and say, “Please show me a copy of this regulation.”

Mr. Rempel: Again, I am not sure what is gained. We have the right to obtain a copy. What is added by the inspection of a certified copy?

Mr. Bernier: Why do we have inspection at all in the act, then?

Mr. Rempel: Because you do need that ultimate back-up if the question of authenticity is ever in question. I do not have quite as much confidence in photocopying as you do. Even if the photocopy is a true copy, pages can be misplaced or substituted. If

dirais que si quelqu’un a pris la peine d’appeler ce service — nous savons tous combien il peut être difficile de joindre quelqu’un qui est au courant de ce dont on parle — et a pris la peine de prendre un taxi ou de venir en voiture jusqu’au bureau du ministère, je crois qu’il est un peu fort pour le gouvernement de lui demander 50 cents avant de lui montrer un exemplaire de la loi. Nous parlons d’une loi qui intéresse vraisemblablement cette personne.

M. Wappel: Pour 50 cents, vous allez voir l’original.

M. Bernier: C’est beaucoup plus que 50 cents, parce que pour consulter l’original, vous devez venir à Ottawa.

Ce système pourrait-il fonctionner? Pourquoi la consultation doit-elle être liée à la consultation des documents originaux?

M. Rempel: Deux questions sont en jeu ici. La première concerne l’accès, soit de pouvoir obtenir un exemplaire d’un document. L’autre concerne l’authenticité fondamentale, à savoir s’il y a eu ou non une erreur en cours de route.

Il me semble que cette étape intermédiaire que vous proposez, à savoir le droit de consulter une copie certifiée, ne résoudrait pas en fin de compte la question de l’authenticité en ce sens que l’on pourrait se demander si la copie certifiée a été faite dans les règles. Même si elle a été certifiée, cela ne supprime pas en soi complètement la possibilité d’une erreur. Dans ce scénario, il faudrait quand même consulter l’original. Alors, pourquoi cette étape intermédiaire? Si on peut régler la préoccupation ultime relative à l’authenticité et si on peut obtenir des exemplaires, cette étape intermédiaire n’apparaît pas nécessaire.

M. Bernier: Soyons pratiques! À notre bureau, nous recevons pour examen les copies certifiées, et nos prétendus originaux dans n’importe quel dossier sont des copies certifiées par le greffier du Conseil privé. Il s’agit d’une photocopie de l’exemplaire qui a été paraphé par le gouverneur général ou le premier ministre. Il n’y aura pas d’erreur à cette étape. La section des règlements du Conseil privé conserve des copies certifiées conformes. C’est ce que nous et n’importe qui d’autre obtenons. Je ne sais même pas qui conserve les originaux. Je crois qu’ils sont conservés avec leur petit ruban bleu qui est cousu une fois que la signature du vice-roi est apposée. Il n’existe aucune possibilité d’erreur. Une copie certifiée est aussi bonne qu’un original. C’est une photocopie de l’original.

Je ne vois pas pourquoi, si quelqu’un voulait consulter le règlement, qu’il s’agisse d’un règlement non enregistré ou non publié, nous ne donnerions pas aux citoyens le droit d’entrer dans le bureau du gouvernement chargé de ce texte et de demander à voir un exemplaire de ce règlement.

M. Rempel: Encore une fois, je ne vois pas ce qu’on y gagne. Nous avons le droit d’obtenir un exemplaire. Qu’ajoute-t-on par la consultation d’une copie certifiée?

M. Bernier: Alors, pourquoi parler de consultation dans la loi?

M. Rempel: Parce que nous avons besoin de cette copie de secours si jamais la question de l’authenticité se posait. Je n’ai pas autant confiance que vous dans les photocopies. Même si la photocopie est une copie conforme, des pages peuvent en avoir

something can go wrong, eventually it will, and you do need an ultimate back-stop.

Mr. Bernier: It is the *Canada Gazette*, usually.

Mr. Rempel: Even in the production of the *Canada Gazette*. I do not want to cast any aspersions on it, but eventually there will be some error of some kind in it.

Mr. Peric: How can you guarantee that the pages in the original document are not displaced?

Mr. Rempel: Perhaps there is no such thing as perfection. You have a good point.

The Joint Chairman (Senator Lewis): You mentioned the Canada Evidence Act. Clause 39 of the bill provides that the Canada Evidence Act is amended by adding the following after section 18:

18.1 Judicial notice shall be taken of any document that has been published in the *Canada Gazette* or of any revision or consolidation of regulations purporting to be printed by the Queen's Printer.

That is fine when they are published in the *Canada Gazette*, but what about the unregistered ones or regulations that are not published in the *Canada Gazette*?

Mr. Rempel: That is something I will want to check into. I do not have an answer at the moment, partly because I do not have any litigation experience as to how one would go about proving an unregistered regulation. I suspect there is an answer, and I will try to find it.

The Joint Chairman (Senator Lewis): There will be a way of doing it, but I suspect it is cumbersome.

Mr. Bernier: You must prove every element. The making must be proven. The official character of the documents submitted to the Court must be proven. I do not think it is something prosecutors wish to do very often.

Mr. Rempel: That is another reason why it is to the government's advantage in the vast majority of circumstances to publish regulations in the *Canada Gazette*.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Exactly.

Mr. Bernier: I have several more points.

Could the witness indicate why clause 26(e) has been broadened from the current regulation to include the power to make regulations "respecting" inspection and copying a power which does not appear in the current act?

Mr. Rempel: Perhaps we could make regulations governing certified copies that might prove useful.

Mr. Bernier: But if clause 15 (1)(a) does deal only with original copies, then your regulation would be *ultra vires*, would it not?

Mr. Rempel: No. Clause (2) deals with copies. Certified copies, I expect, would be within the notion of copying.

été déplacées ou remplacées. Un problème pourrait se poser et, éventuellement, il s'en posera un, et vous aurez alors besoin d'une copie de secours.

M. Bernier: On se sert habituellement de la *Gazette du Canada*

M. Rempel: Elle n'est pas exempte d'erreurs. Je ne veux pas la dénigrer, mais il pourrait éventuellement s'y glisser une erreur.

M. Peric: Comment peut-on garantir que les pages du document original ne sont pas déplacées?

M. Rempel: La perfection n'est peut-être pas de ce monde. Vous avez un bon argument.

Le coprésident (sénateur Lewis): Vous avez mentionné la Loi sur la preuve au Canada. L'article 39 du projet de loi stipule que la Loi sur la preuve au Canada est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit:

18.1 Sont admis d'office les textes publiés dans la *Gazette du Canada* ainsi que les révisions ou codifications de règlements censés publiés par l'imprimeur de la Reine.

C'est parfait s'ils sont publiés dans la *Gazette du Canada*, mais qu'en est-il des règlements ou des documents non enregistrés qui ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada*?

M. Rempel: C'est quelque chose que je vais vérifier. Je n'ai pas de réponse pour le moment, en partie parce que je n'ai pas d'expérience en matière de procès et ne sais pas comment quelqu'un établirait la preuve de l'existence d'un règlement non enregistré. J'imagine qu'il y a une réponse et je vais essayer de la trouver.

Le coprésident (sénateur Lewis): Il y aura une façon de le faire, mais j'imagine que ce sera fastidieux.

M. Bernier: Il faut prouver chaque élément. Il faut prouver que le règlement a été rédigé. Le caractère officiel des documents soumis à la cour doit être établi. Je ne pense pas que ce soit quelque chose que les procureurs désirent faire très souvent.

M. Rempel: Voilà une autre raison pour laquelle il est dans l'intérêt du gouvernement dans la grande majorité des cas de publier les règlements dans la *Gazette du Canada*.

Le coprésident (sénateur Lewis): Exactement.

M. Bernier: J'ai plusieurs autres points à soulever.

Le témoin peut-il nous dire pourquoi la portée de l'alinéa 26e) a été élargie de façon à inclure le pouvoir de régir, par règlement, la consultation et la distribution d'exemplaires des règlements, pouvoir qui ne figure pas dans la loi actuelle?

M. Rempel: Nous pourrions peut-être prendre des règlements régissant les copies certifiées qui pourraient s'avérer utiles.

M. Bernier: Mais si le paragraphe 15(1) ne concerne que les copies des originaux, alors, votre règlement serait *ultra vires*, n'est-ce pas?

M. Rempel: Non. Le paragraphe (2) traite des exemplaires. Les copies certifiées, j'imagine, seraient englobées dans la notion de reproduction.

Mr. Bernier: They have that now without that power being there.

Mr. Rempel: I have a vague memory of there being something in the current Statutory Instruments Act about certified copies. I have a twinge of memory about why we did not think we needed it any more. That is one of the things I want to check out tomorrow. I will look into that.

Mr. Bernier: Why has the opportunity not been taken in clause 26(e) to expressly limit the amount of the fee that may be charged for copies to the cost of providing the copy or part thereof, as has been done in other statutes?

Mr. Rempel: That is sometimes done. As a general rule, if you exceed the cost of the service you are providing by too great an extent, you run a risk that the court will consider it a tax and strike it out on that basis. I suppose it was thought that that general rule would place at least some limit. It is the same government, at least in broad terms, that sets the current fees as sets the future fees. One can look at the current record to have some sense of what the future will hold.

The Joint Chairman (Senator Lewis): If there are no more comments, we will proceed with clause 16(1) to (4), dealing with incorporation by reference.

Why did you feel it was necessary to elaborate on this type of procedure?

Mr. Lee: Clause 16(1) to (4) appears to put in place an articulated, hopefully comprehensive codification, of this incorporation by reference. In so doing, is it the intention that these clauses would be comprehensive and would finally put an end to any expectation that there are other incorporation-by-reference rules or avenues?

It may be that subclauses (1) to (4) do not cover everything involved in incorporation by reference. One may argue later that Parliament has now put in a code, in the form of clauses 16(1) to (4), and that is it. Any other type of incorporation by reference is off the edge and not allowable.

Is it the intention of the department that this shall be the comprehensive code and nothing else moves unless it happens under subclauses (1) to (4)?

Mr. Rempel: Yes, that is correct. However, the effect of that is somewhat limited by the wording of subclause (1), in the sense that subclause (1) allows incorporation by reference of:

...material produced by a person or body other than the regulatory authority, including the person or body such as...

The "such as" means that the examples given in (a), (b) and (c) are not comprehensive. That is to say, subclause (1) allows incorporation by reference produced by a person or body other than the regulatory authority. That is a fairly broad category.

M. Bernier: Ils ont cela maintenant sans que le pouvoir soit précisé dans la loi.

M. Rempel: Je me rappelle vaguement de quelque chose qui figure dans l'actuelle Loi sur les textes réglementaires au sujet des copies certifiées. Je me rappelle vaguement qu'il y avait une raison pour laquelle nous ne pensions pas que nous en avions encore besoin. C'est une des choses que je veux vérifier demain. Je vais me renseigner là-dessus.

M. Bernier: Pourquoi ne pas avoir indiqué à l'alinéa 26e) que le montant du droit qui peut être exigé pour des photocopies est limité expressément à ce qu'il en coûte pour fournir cette photocopie ou partie de celle-ci, comme on l'a fait dans d'autres lois?

M. Rempel: On le fait parfois. En règle générale, si ce qu'il en coûte pour assurer le service dépasse une marge substantielle, on court le risque que le tribunal considère le droit imposé comme une taxe et le supprime pour cette raison. Je crois qu'on a pensé que cette règle générale placerait au moins une certaine limite. C'est le même gouvernement, du moins au sens large, qui établit les droits actuels comme les droits futurs. On peut regarder ce qui se fait actuellement pour avoir une idée de ce que l'avenir nous réserve.

Le coprésident (sénateur Lewis): S'il n'y a plus de commentaires, nous passerons aux paragraphes 16(1) à (4) qui concernent l'incorporation par renvoi.

Pourquoi avez-vous estimé nécessaire de parler de ce genre de procédure?

M. Lee: Les paragraphes 16(1) à (4) semblent mettre en place une codification structurée et, nous l'espérons exhaustive, de cette incorporation par renvoi. Ce faisant, pense-t-on arriver à rendre ces articles exhaustifs et réussir à supprimer toute velléité d'autres règles ou méthodes d'incorporation par renvoi?

Il se peut que les paragraphes (1) à (4) n'englobent pas tout ce qui est incorporé par renvoi. On pourrait faire valoir plus tard que le Parlement s'est maintenant doté d'un code, sous la forme des paragraphes 16(1) à (4), un point c'est tout. Tout autre type d'incorporation par renvoi est irrecevable.

Le ministère a-t-il l'intention d'en faire un code exhaustif et de ne rien y incorporer à moins que cela tombe sous le régime des paragraphes (1) à (4)?

M. Rempel: Oui, vous avez raison. Toutefois, son effet est quelque peu limité par le libellé du paragraphe (1), au sens où ce paragraphe permet l'incorporation par renvoi de:

[...] tout document produit par une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementante, notamment par [...]

L'expression «notamment par» signifie que les exemples donnés aux alinéas a), b) et c) ne sont pas exhaustifs. Cela revient à dire que le paragraphe (1) permet l'incorporation par renvoi d'un document produit par une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementante. Cela en fait une catégorie passablement vaste.

Subclauses (2) to (4), on the other hand, are more restrictive in the sense of materials in which the regulatory authority has had an involvement in their creation or production — has either produced them themselves or translated them or altered them. That is meant to be a code. If you do not fall within subclauses (2) to (4) and you were involved in producing it yourself, then you cannot incorporate it by reference.

Mr. Lee: Counsel had taken up issue with us some time earlier. Perhaps this might be a useful time for him to address this. It is up to the chairmen and my colleagues.

Mr. Wappel: On page 23 of your briefing notes, you make two comments. Could you elaborate on them? These are the pink copies that I have. It says:

Incorporation of internally produced materials is limited to technical and explanatory material in order to ensure that the technique is not employed as a way to circumvent inappropriately...

My first question is how do you “circumvent appropriately”?

...to circumvent inappropriately the regulatory process.

If this authority was not limited in this way, regulatory authorities could simply incorporate substantive rules of conduct and thereby avoid the regulatory process, in particular, legal review.

Maybe even by designating it as unpublished.

These are two interesting comments because one of the things this committee is concerned about is just that— regulatory authorities doing these very things by whatever means, whether it be incorporating by reference or whether it be by not publishing.

Yet these concerns have been pooh-poohed as not being valid. Now I see that you, yourself, have stated them as a potential concern in justification for clause 16.

The question is: Is there any evidence to indicate that any government agency or any regulatory authority has attempted to inappropriately circumvent the regulatory process using incorporation by reference? Are you aware of that?

Mr. Rempel: I am not aware of any instances. There could well be things of which I am not aware.

Where someone else produces the material, there are reasons why it is very useful and beneficial to incorporate it by reference rather than simply to write it directly into the regulation, so to speak. If you are producing the material yourself, then the reasons why you would want to incorporate it by reference rather than simply enact it directly in your regulation are much more limited.

If you are producing the material yourself, in most cases — except in the cases that we have listed — the expectation would

Par ailleurs, les paragraphes (2) à (4) sont plus restrictifs au sens où ils concernent des documents pour lesquels l'autorité réglementante a participé à la création ou à la production — qu'elle a soit produits elle-même, soit traduits ou adaptés. Cela se veut un code. Si le document n'entre pas dans les catégories décrites aux paragraphes (2) à (4) et que vous avez participé vous-même à sa production, alors, vous ne pouvez l'incorporer par renvoi.

M. Lee: Le conseiller juridique n'était pas de notre avis il y a quelque temps. Il serait peut-être temps pour lui de se pencher là-dessus. Cela dépend des présidents et de mes collègues.

M. Wappel: À la page 23 de vos notes d'information, vous faites deux commentaires. Pourriez-vous les développer? Il s'agit des copies roses que j'ai en mains. Il y est dit:

L'incorporation de documents internes est limitée aux documents techniques et explicatifs afin de s'assurer que la technique n'est pas utilisée comme moyen de contourner de façon inappropriée [...]

J'aimerais tout d'abord savoir comment on peut «contourner de façon appropriée»?

[...] contourner de façon inappropriée le processus réglementaire.

Si ce pouvoir n'était pas limité de cette façon, les autorités réglementantes pourraient simplement incorporer des règles de conduite de fond et se soustraire ainsi au processus réglementaire, en particulier, à la révision juridique.

Peut-être même en désignant le document comme non publié.

Ce sont là deux commentaires intéressants parce que ce comité se préoccupe justement de cela — que les autorités réglementantes le fassent par n'importe quel moyen, que ce soit par une incorporation par renvoi ou en ne publiant pas le document.

Pourtant, ces préoccupations ont été rejetées comme n'étant pas valables. Je constate maintenant que vous-même y voyez une source éventuelle de préoccupation pour justifier l'article 16.

Voici ma question: y a-t-il des faits indiquant qu'un organisme du gouvernement ou une autorité réglementante a tenté de contourner de façon inappropriée le processus réglementaire en se servant de l'incorporation par renvoi? Êtes-vous au courant de quelque chose à ce sujet?

M. Rempel: Je ne suis au courant d'aucun cas. Il pourrait y avoir eu des cas dont je ne suis pas au courant.

Quand quelqu'un d'autre produit le document, il existe des raisons pour lesquelles il est très utile et avantageux de l'incorporer par renvoi plutôt que de simplement l'intégrer directement au règlement, pour ainsi dire. Si vous produisez le document vous-même, alors, les raisons pour lesquelles vous voudriez l'incorporer par renvoi plutôt que de simplement l'incorporer directement dans votre règlement sont beaucoup plus limitées.

Si vous produisez le document vous-même, dans la plupart des cas — sauf dans les cas que nous avons énumérés — on s'attend à

be that you should simply write it into your regulation and that it is subject to the ordinary processes in the making of regulations.

That is an important limitation. If you are producing it yourself, you may as well put it in the regulation, unless these particular situations are occurring.

Mr. Wappel: But you are not aware of any specific example?

Mr. Rempel: No, I am not aware of a specific example where that has been drawn.

Mr. Wappel: Can you give me a specific example of where a regulatory authority has incorporated substantive rules in such a way as to avoid legal review or where they have attempted to do so?

Mr. Rempel: No.

Mr. Wappel: But the department is concerned about this?

Mr. Rempel: This is not necessarily directed at deliberate attempts. Even if it were not a deliberate attempt to avoid legal review or the regulatory process, that would be the effect. That is again a matter of balancing.

Incorporation by reference is a very useful technique, but it does have a real drawback. The drawback is that the thing that is incorporated by reference is not right there directly in the regulation. That is a drawback. You must balance that with the usefulness of the technique.

When departments are incorporating material that they have created themselves, then the balance is struck differently than when they are incorporating material that someone else has created.

Mr. Wappel: I understand that.

Mr. Rempel: It is not just a matter of deliberate attempts to circumvent the process. Even if there are not deliberate attempts to circumvent it, that is the effect of it in any event.

Mr. Wappel: The point is that you have decided that there is a need to limit this authority.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: Is it accurate to say that regulatory authorities could avoid the regulatory process and, in particular, legal review by arranging to have a regulation unpublished?

Mr. Rempel: You cannot arrange to have it not published; you must fit within one of the exemptions in the act or seek an exemption under the act.

Mr. Wappel: That is what I mean. A regulatory authority decides that in this particular case it would be much more convenient if legal review were not available. So it seeks authority to not publish this particular regulation and gives a 15-page dissertation to the clerk, who is busy, and the clerk initials off "regulation not published". Is that not possible?

Mr. Rempel: The clerk would exercise his authority in an appropriate manner.

ce que vous vous contentiez de l'incorporer dans votre règlement et qu'il soit assujéti au processus ordinaire de rédaction des règlements.

C'est une limite importante. Si vous le produisez vous-même, vous pouvez l'intégrer au règlement, sauf dans ces cas particuliers.

M. Wappel: Mais vous ne connaissez aucun exemple précis?

M. Rempel: Non, je ne connais aucun cas précis où cela s'est produit.

M. Wappel: Pourriez-vous me donner un exemple précis d'un cas où une autorité réglementante a incorporé des règles de fond de façon à se soustraire à la révision juridique ou où elle a tenté de le faire?

M. Rempel: Non.

M. Wappel: Mais le ministère est préoccupé par cela?

M. Rempel: Cela ne vise pas nécessairement des tentatives délibérées. Même s'il ne s'agissait pas d'une tentative délibérée de se soustraire à la révision juridique ou au processus réglementaire, c'est l'effet que cela aurait. C'est encore une fois une question d'équilibre.

L'incorporation par renvoi est une technique très utile, mais elle comporte un réel inconvénient en ce sens que la chose qui est incorporée par renvoi n'est pas intégrée directement au règlement. C'est un inconvénient. Il faut mettre en balance l'utilité de la technique.

Quand les ministères incorporent des documents qu'ils ont créés eux-mêmes, alors, l'équilibre est établi différemment que lorsqu'ils incorporent des documents que quelqu'un d'autre a créés.

M. Wappel: Je comprends cela.

M. Rempel: Il ne s'agit pas seulement de tentatives délibérées de contourner le processus. Même s'il n'y a pas de tentative délibérée de le contourner, cela revient à cela, de toute façon.

M. Wappel: Le fait est que vous avez décidé qu'il fallait limiter ce pouvoir.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Est-il juste de dire que les autorités réglementantes pourraient se soustraire au processus réglementaire et, en particulier, à une révision juridique en s'organisant pour ne pas publier un règlement?

M. Rempel: Vous ne pouvez vous organiser pour ne pas le publier; vous devez correspondre à l'une des exemptions citées dans la loi ou chercher une exemption aux termes de la loi.

M. Wappel: C'est cela que je voulais dire. Une autorité réglementante décide que dans ce cas particulier il serait beaucoup plus approprié qu'il n'y ait pas de révision juridique. Elle demande donc le pouvoir de ne pas publier ce document particulier et remet une dissertation de 15 pages au greffier, qui est occupé, et le greffier inscrit «règlement non publié». Cela n'est pas possible?

M. Rempel: Le greffier exercerait son pouvoir d'une façon appropriée.

Mr. Wappel: Yes, we would hope so. We would also hope that the regulatory authorities would exercise their powers in an appropriate manner, in which case we would not need to limit any authority; yet you see a need to limit authority in the one case. What I am asking is for you to admit that there is the possibility that regulatory authorities could avoid legal review if regulations are unpublished.

Mr. Rempel: If by "legal review" you mean review by the Department of Justice of proposed regulations —

Mr. Wappel: What do you mean? That is your phrase.

Mr. Rempel: I would understand "legal review" to mean review by the Department of Justice before the regulation is made.

Mr. Wappel: Are you saying that the regulatory authorities could incorporate substantive rules without them being looked at by the Department of Justice and that that is why you are limiting this? If so, how?

Mr. Rempel: With regard to a static incorporation by reference, the department would —

Mr. Wappel: No, I am talking about internally produced. The department produces its own internal materials which are then incorporated by reference. Presumably the Department of Justice looks at that.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: How could it then avoid legal review, based on your own definition of our own words? If it cannot, what do you mean by that phrase?

Mr. Rempel: Let me see if I can find the phrase. There is occasionally a discrepancy between your version of the briefing book and mine.

Mr. Wappel: Perhaps we should have a certified copy, or perhaps I should see the original.

Mr. Rempel: I do not find the words "legal review" in my version of the briefing book. This may be another example of the —

Mr. Wappel: Let me show you. This could be a copying error. That is what I have. Is that old stuff?

Mr. Bernier: That is Bill C-84, but the provisions are the same as this bill.

Mr. Wappel: Is what I am looking at accurate in terms of your justifications for clause 16?

Mr. Rempel: Let me review the paragraph from the briefing book for this bill, rather than Bill C-84.

Mr. Wappel: All right.

Mr. Rempel: It says:

Incorporation of internally produced materials is limited to technical and explanatory material in order to ensure that the technique is not employed as a way to circumvent inappropriately the regulatory process.

M. Wappel: Oui, nous l'espérons. Nous espérons également que les autorités réglementantes exerceraient leurs pouvoirs d'une façon appropriée, auquel cas nous n'aurions pas à limiter les pouvoirs; pourtant vous voyez la nécessité de limiter le pouvoir dans ce cas. Ce que je vous demande, c'est de reconnaître qu'il existe la possibilité que les autorités réglementantes se soustraient à une révision juridique en ne publiant pas les règlements.

M. Rempel: Si, par «révision juridique», vous voulez dire une révision du règlement proposé par le ministère de la Justice...

M. Wappel: Que voulez-vous dire? C'est votre expression.

M. Rempel: J'entends par «révision juridique» une révision effectuée par le ministère de la Justice avant que le règlement ne soit pris.

M. Wappel: Êtes-vous en train de dire que les autorités réglementantes pourraient incorporer des règles de fond sans que le ministère de la Justice les examine et que c'est la raison pour laquelle vous limitez ce pouvoir? Dans l'affirmative, comment?

M. Rempel: En ce qui concerne une incorporation par renvoi statique, le ministère...

M. Wappel: Non, je parle d'un document interne. Le ministère produit ses propres documents internes qui sont ensuite incorporés par renvoi. J'imagine que le ministère de la Justice les revoit.

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Comment pourrait-il alors se soustraire à une révision juridique, sur la foi de votre propre définition de vos propres mots? S'il lui est impossible de le faire, que voulez-vous dire par cette phrase?

M. Rempel: Laissez-moi voir si je peux trouver la phrase. Il y a parfois une différence entre votre version du cahier d'information et la mienne.

M. Wappel: Nous devrions peut-être avoir une copie certifiée, ou je devrais peut-être consulter l'original.

M. Rempel: Je ne trouve pas les mots «révision juridique» dans ma version du cahier d'information. C'est peut-être un autre exemple de...

M. Wappel: Laissez-moi vous montrer. C'est peut-être une erreur de transcription. Voici ce que j'ai. Ce document est dépassé?

M. Bernier: C'est le projet de loi C-84, mais les dispositions sont les mêmes que dans ce projet de loi-ci.

M. Wappel: Est-ce que je regarde le bon document pour ce qui est de vos justifications à l'article 16?

M. Rempel: Laissez-moi revoir le paragraphe figurant dans le cahier d'information pour ce projet de loi, plutôt que pour le projet de loi C-84.

M. Wappel: D'accord.

M. Rempel: Il est dit:

L'incorporation de documents internes est limitée aux documents techniques et explicatifs afin de s'assurer que la technique n'est pas utilisée comme moyen de contourner de façon inappropriée le processus réglementaire.

Mr. Wappel: The next one.

Mr. Rempel: It says:

The list of examples of materials that can be incorporated —

Mr. Wappel: So you removed that entirely?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: No wonder.

Mr. Rempel: Perhaps we realized the error of our ways. Although we did leave in the word “inappropriately”, that is true.

Mr. Wappel: So in order to inappropriately circumvent the regulatory process, what would you do? If I wanted to inappropriately circumvent the regulatory process, what would I do?

Mr. Rempel: In the absence of this legislation?

Mr. Wappel: Yes.

Mr. Rempel: I suppose you would create some materials outside the regulatory process and then pass a regulation that incorporates them by reference.

Mr. Wappel: Suppose I incorporate internally produced materials, technical and explanatory. They still must be reviewed by the Department of Justice, do they not?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: So everything is reviewed by justice, right? Even if there were no limitation, justice would review it. How would you inappropriately circumvent the regulatory process?

Mr. Rempel: There is more to the regulatory process than review by justice. There is publication in the *Canada Gazette*; there is registration. And all of those things would not apply to the incorporated materials.

Mr. Bernier: Justice could catch it and presumably, if it were inappropriate, they would not approve the draft regulation, would they?

Mr. Rempel: I suppose that is true, in the sense that we mean this to be a codification of the common law rules. So if something is impermissible under these sections, then it would also have been impermissible previously.

Mr. Wappel: But, Mr. Rempel, you are specifically limiting the incorporation by reference of internally produced materials to technical and explanatory materials for the purpose of stopping people or stopping authorities from inappropriately circumventing the regulatory process. Yet, whether it be technical, explanatory or anything else, it still must be reviewed by the Department of Justice.

Is that correct?

Mr. Rempel: The regulation would still have to be reviewed by the Department of Justice, yes.

M. Wappel: La phrase suivante.

M. Rempel: On dit:

La liste d'exemples de documents qui peuvent être incorporés [...]

M. Wappel: Vous l'avez donc entièrement supprimée?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Pas étonnant.

M. Rempel: Nous nous sommes peut-être rendu compte de l'erreur. Bien que nous ayons laissé le mot «de façon inappropriée», c'est vrai.

M. Wappel: Donc, pour contourner de façon inappropriée le processus réglementaire, que feriez-vous? Si je voulais contourner de façon inappropriée le processus réglementaire, qu'est-ce que je ferais?

M. Rempel: S'il n'y avait pas ce texte législatif?

M. Wappel: Oui.

M. Rempel: Je suppose que vous créeriez des documents en dehors du processus réglementaire puis adopteriez un règlement qui les incorpore par renvoi.

M. Wappel: Supposons que j'incorpore des documents produits à l'interne, techniques et explicatifs. Ils doivent quand même être revus par le ministère de la Justice, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Tout est donc revu par le ministère de la Justice, n'est-ce pas? Même s'il n'y avait pas de limite, le ministère de la Justice reverrait le document. Comment contournerait-on de façon inappropriée le processus réglementaire?

M. Rempel: Le processus réglementaire ne se limite pas uniquement à une révision par le ministère de la Justice. Il y a la publication dans la *Gazette du Canada*; il y a l'enregistrement. Et toutes ces choses ne s'appliqueraient pas aux documents incorporés.

M. Bernier: Le ministère de la Justice pourrait les rattraper, et vraisemblablement, si c'était inapproprié, il n'approuverait pas le projet de règlement, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui, j'imagine, au sens que nous voulons que cela devienne une codification des règles de la common law. Donc, si une chose n'est pas permise aux termes de ces articles, alors, elle ne l'aurait pas été auparavant.

M. Wappel: Mais, monsieur Rempel, vous limitez expressément l'incorporation par renvoi de documents internes aux documents techniques et explicatifs pour empêcher les gens ou les autorités réglementantes de contourner de façon inappropriée le processus réglementaire. Pourtant, qu'il s'agisse d'un document technique, explicatif ou de n'importe quoi d'autre, le document doit tout de même être revu par le ministère de la Justice.

N'est-ce pas?

M. Rempel: Oui, le règlement devrait tout de même être revu par le ministère de la Justice.

Mr. Wappel: That should stop the inappropriate circumvention of the regulatory process, should it not?

Mr. Rempel: This sets out the standard. This sets out the substantive requirement that must be met to incorporate by reference. How one catches in practice where that requirement is exceeded does not actually change. We are codifying the common law rule. So in the past, the Department of Justice would have looked at the regulation and said, "You should not do this because it goes beyond the common law that applies to incorporation by reference." In the future, the Department of Justice would say that you should not do this because it goes beyond the statutory authority to incorporate by reference.

The means by which you check for the excess does not change. We have simply codified the rule, which has the advantage of making it plainer. We can point to this particular spot as being the source of that authority to say that this is inappropriate.

Mr. Wappel: You are saying that if it is not listed here it cannot be incorporated?

Mr. Rempel: Yes, if it is internally produced.

Mr. Wappel: No, generally. If it does not fit within what is stated here, it cannot be incorporated by reference; is that what you are saying?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: At common law right now, surely not. Fixed reference of incorporation is entirely in order for a regulation-maker to incorporate anything "fixed". This limits. So it is not entirely a codification of current law.

Right now, if the Governor in Council — and there is a Department of Transport document that contains substantive rules. There is nothing in law, I suggest to you, that precludes the Governor in Council from referentially incorporating document transport 93(A) in a regulation made pursuant to an enabling power that will countenance the making of the rules, including the incorporating document.

Mr. Rempel: You may be correct that in that respect this goes somewhat beyond the common law and is a little bit more restrictive than the common law. But to that extent, that is quite deliberate in the sense that, even if the common law were to allow that, there are purposes served by the regulatory process. That is why we have the regulatory process.

For internally created documents, even if at common law a static incorporation were permissible, static incorporation still has the result that the incorporating material is still not published in the *Canada Gazette*, it is not registered, et cetera.

A judgment was made for those internally produced materials, except for these exceptions, that they ought to be in the regulation itself. You may be right that it strengthens the common law in that respect, but that is quite deliberate.

Mr. Bernier: It limits. Therefore, we come back to the missing paragraph, and Mr. Wappel's question that the purpose of these changes, beyond mere repetition of what is already the law, is to limit or to reduce the scope of what is permissible under the common law; and the authority is limited in this way and that way

M. Wappel: Cela devrait régler le problème, non?

M. Rempel: Ce texte établit la norme. Il établit l'exigence de fond à satisfaire pour incorporer par renvoi. La façon dont on décèle que cette exigence ne l'est pas ne change pas vraiment. Nous codifions la règle de la common law. Donc, dans le passé, le ministère de la Justice aurait examiné le règlement et dit: «Vous ne devriez pas faire cela parce que cela va plus loin que la common law applicable à l'incorporation par renvoi». À l'avenir, le ministère de la Justice dira que vous ne devriez pas faire cela parce que cela va au-delà du pouvoir législatif conféré au titre de l'incorporation par renvoi.

La façon dont vous vérifiez le respect ne change pas. Nous avons simplement codifié la règle, ce qui a l'avantage de la simplifier. Nous pouvons indiquer ce point particulier comme étant la source de ce pouvoir que nous avons de dire que ce n'est pas approprié.

M. Wappel: Vous dites que s'il n'est pas énuméré ici, il ne peut pas être incorporé?

M. Rempel: Oui, s'il est produit à l'interne.

M. Wappel: Non, en général. S'il ne cadre pas avec ce qui est précisé ici, il ne peut pas être incorporé par renvoi; est-ce ce que vous dites?

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: En common law, actuellement, sûrement pas. Une incorporation par renvoi fixe permet à l'autorité réglementante d'incorporer tout ce qui est «fixe». Cet article-ci limite. Il ne s'agit donc pas entièrement d'une codification de la règle actuelle.

À l'heure actuelle, si le gouverneur en conseil — et il existe un document du ministère des Transports qui contient des règles de fond. Rien, en droit, n'empêche le gouverneur en conseil d'incorporer par renvoi le document de transport 93(A) dans un règlement pris conformément à un pouvoir habilitant qui favorisera la rédaction des règles, y compris du document à incorporer.

M. Rempel: Vous avez peut-être raison en ce sens que cela va plus loin que la common law et est un petit peu plus restrictif que la common law. Mais, dans cette mesure, c'est tout à fait délibéré en ce sens que, même si la common law le permettait, le processus réglementaire sert des fins. C'est la raison d'être du processus réglementaire.

Pour ce qui est de documents créés à l'interne, même si, en common law, une incorporation statique était permissible, il s'ensuivra tout de même que le document à incorporer ne sera pas publié dans la *Gazette du Canada*, pas enregistré, et cetera.

Il a été décidé que ces documents internes, sauf pour ces exceptions, doivent être intégrés au règlement lui-même. Vous avez peut-être raison de dire que cela renforce la common law à cet égard, mais c'est tout à fait délibéré.

M. Bernier: Cela limite. Donc, nous revenons au paragraphe manquant, et à la question de M. Wappel voulant que le but de ces changements, outre qu'ils sont une simple répétition de ce qui existe déjà dans la loi, est de limiter ou de réduire l'ampleur de ce qui est permissible en common law; et le pouvoir est limité de

in order that the regulatory authorities do not incorporate substantive rules of conduct to avoid the regulatory process, in particular legal review. That is the motivation for limiting what would otherwise be the operation of the common law.

Mr. Rempel: That sounds like a fair statement.

Mr. Bernier: However, that has never occurred.

Mr. Wappel: I still do not understand. To my way of thinking, it is not put in a strong manner. Let us consider each one, putting them in this way:

A regulation may only incorporate by reference material produced by...

A regulation may only incorporate by reference material that the regulatory authority reproduces...

A regulation may only incorporate by reference material that the regulatory authority produces...

A regulation may only incorporate by reference technical or explanatory materials that...

That, it seems to me, would obviously limit things. When you use the word "may", it denotes that it is permissible. That is what I have always been taught. When you use the word "shall" or when you put in a negative or a qualifier, then you are limiting.

This does not say "Incorporation by Reference — clause 16 is the codification of how to do this." It does not say that. It does not say that the incorporation by reference may only take place in accordance with the wording of clause 16. At least, that is the way I read it. When I see the word "may", warning bells go off.

If you wanted to limit it, would it not be stronger to use the word "only", for example? Or, turn it around and say, "A regulation shall only incorporate by reference the material produced by a person," and so on? Why have you used the permissive word "may", if the object is to limit?

Mr. Rempel: You would not be able to use the word "shall" in the sense that you are not obliged to incorporate by reference.

Mr. Wappel: You could use the words "shall not."

Mr. Rempel: I suppose that one could have drafted it with an express negative. The word "only" would not work because you would have to repeat it a few times, and then that would not be completely clear either.

Mr. Wappel: Do you get the gist of what I am trying to say?

Mr. Rempel: Yes. The applicable rule of statutory interpretation that would apply here is that the inclusion of the one thing excludes the other. That is to say, when we say that you may incorporate the external materials, you may incorporate these kinds of internal materials, the rule that applies is that you then may not incorporate other kinds of materials. That is the rule of statutory interpretation that would apply in the circumstances. But I take your point.

Mr. Wappel: Is that rule judicial or is it in the Interpretation Act or some other statute?

telle ou telle façon afin que les autorités réglementantes n'incorporent pas de règles de conduite de fond pour se soustraire au processus réglementaire, en particulier à une révision juridique. C'est pourquoi on limite ce qui autrement aurait tombé sur le coup de la common law.

M. Rempel: Cela me semble juste.

M. Bernier: Toutefois, cela ne s'est jamais produit.

M. Wappel: Je ne comprends toujours pas. À mon sens, le libellé est faible. Voyons chacun des paragraphes, s'ils étaient ainsi libellés:

Ne peut être incorporé par renvoi dans un règlement que tout document produit par [...]

Ne peut être incorporé par renvoi dans un règlement que tout document qui résulte de la reproduction [...]

Ne peut être incorporé par renvoi dans un règlement que tout document produit conjointement [...]

Ne peut être incorporé par renvoi dans un règlement que tout document technique ou explicatif produit [...]

Cela, il me semble, limiterait évidemment les choses. Quand vous utilisez le mot «peut», cela montre que c'est permis. C'est ce qu'on m'a toujours enseigné. Quand on utilise l'indicatif présent ou lorsqu'on utilise un négatif ou un qualificatif, alors on impose une limite.

On ne dit pas ici «Incorporation par renvoi — l'article 16 codifie la façon de le faire». On ne dit pas cela. On ne dit pas que l'incorporation par renvoi ne peut être effectuée que conformément au libellé de l'article 16. Du moins, c'est la façon dont je le lis. Quand je vois le mot «peut», je reçois un avertissement.

Si vous vouliez le limiter, ne vaudrait-il pas mieux utiliser la négation «ne que», par exemple? Ou dire: «Un règlement n'incorpore par renvoi que le matériel produit par une personne», et cetera? Pourquoi avez-vous utilisé le mot permissif «peut», si l'objet de l'article est de limiter?

M. Rempel: Vous ne pourriez pas utiliser l'indicatif présent en ce sens que vous n'êtes pas obligé d'incorporer par renvoi.

M. Wappel: Vous pourriez l'utiliser au négatif.

M. Rempel: Je suppose qu'on aurait pu rédiger le texte en utilisant une formule négative. La négation «ne veut» ne marcherait pas parce qu'il vous faudrait la répéter à quelques reprises, et que cela ne serait pas tout à fait clair non plus.

M. Wappel: Comprenez-vous ce que j'essaie de dire?

M. Rempel: Oui. La règle d'interprétation applicable dans ce cas-ci est que l'inclusion d'une chose exclut l'autre. C'est-à-dire que quand nous disons que vous pouvez incorporer les documents externes, vous pouvez incorporer ces genres de documents internes, la règle applicable est que vous ne pouvez alors incorporer d'autres genres de documents. Voilà la règle qui s'appliquerait dans les circonstances. Mais je comprends votre argument.

M. Wappel: S'agit-il d'une règle judiciaire d'interprétation ou est-ce dans la Loi d'interprétation ou dans une autre loi?

Mr. Rempel: It is judicial, I believe. I do not think that it is contained in the Interpretation Act.

Mr. Wappel: I do not know. I am not an expert on administrative law. I am a little concerned because I do not think that that is necessarily accurate, unless I am corrected.

Mr. Bernier, can you help me?

Mr. Bernier: Your question is the question that Mr. Lee left dangling earlier. I do not think I would share the confidence of the department that this actually removes the common law, or is sufficient to do so.

I would give you this example. Under the Financial Administration Act, the Crown is given the power to prescribe fees for various services. At common law, the Crown, having the capacity of a natural person, has always had the ability to charge for services or things that it sells to people. What was the effect?

The question which has been asked, and upon which a legal opinion was sought from Justice, was: When the Financial Administration Act was enacted and provided that the Governor in Council "may" prescribe a fee for any service rendered by the Crown, did this displace the ability of the Crown under its powers in contract law to charge for services? In other words, was it a complete codification so that from then on, if the Crown wanted to charge for service, it had to do so by regulation in prescribed regulations? The answer was "no", and I agree with that answer.

If the intent of Parliament had been to say, "from now on, you will not use your powers as a natural person to charge for services", then more express words would have been used.

I now return to the words that Mr. Rempel did not like. Assuming these sections are even necessary, why were they not preceded with something such as this: "A regulation may not incorporate material by reference otherwise than in accordance with this section," and then go on?

Mr. Rempel: I suppose that would have been the way to have avoided that, if one would have put that in.

Mr. Bernier: Right now, the fact that that is not there suggests to me that we have not eliminated the common law. A statute, is presumed not to trench on the common law.

Mr. Rempel: If I can comment on the other example that you gave, we are actually speaking about the common law a little bit loosely here, in the sense that there we did have an alternate source for that power. That is to say, the Crown had its status as a person. There was common law that attached to that status as a person. You also had the statutory regime. The question was: Do the two go side-by-side or not? Here, we talk about the common law, but it really is all statutory. It is the statutory authority to make the regulation and to incorporate by reference in the making of that regulation. We do not have this alternative common law. It is common law in the sense that it is judicial law, as is determined

M. Rempel: C'est une règle judiciaire, je crois. Je ne pense pas qu'elle figure dans la Loi d'interprétation.

M. Wappel: Je ne sais pas. Je ne suis pas un expert en droit administratif. Je suis un peu préoccupé parce que je ne pense pas que ce soit nécessairement correct, à moins que je me trompe.

Monsieur Bernier, pouvez-vous m'aider?

M. Bernier: Votre question est la question que M. Lee a laissée en suspens plus tôt. À la différence du ministère, je ne pense pas que cela supprime en fait la common law, ou suffit pour le faire.

Je vais vous donner un exemple. Aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques, la Couronne a le pouvoir de prescrire les droits de divers services. En common law, la Couronne, ayant la compétence d'une personne physique, a toujours eu la faculté d'exiger des droits pour des services ou des choses qu'elle vend aux gens. Quel en était l'effet?

La question qui a été posée, et pour laquelle un avis juridique a été demandé au ministère de la Justice, était celle-ci: quand la Loi sur la gestion des finances publiques a été promulguée et a stipulé que le gouverneur en conseil «peut» prescrire un droit pour tout service rendu par la Couronne, cela a-t-il changé quelque chose à la faculté de la Couronne, aux termes de ses pouvoirs en droit contractuel, d'imposer des droits pour les services? Autrement dit, s'agissait-il d'une codification complète de sorte, qu'à partir de là, si la Couronne voulait imposer des droits pour les services, elle devait le faire par règlement dans des règlements prescrits? On a répondu non à la question, et je suis d'accord avec cette réponse.

Si l'intention du Parlement avait été de dire: «À partir de maintenant, vous n'utiliserez pas vos pouvoirs de personne physique pour exiger des droits pour les services», alors, un libellé plus précis aurait été utilisé.

Je vais maintenant revenir aux mots que M. Rempel n'a pas aimés. À supposer que ces articles soient même nécessaires, pourquoi ne les a-t-on pas fait précéder de quelque chose comme ceci: «Un règlement ne peut incorporer de document par renvoi autrement que conformément à cet article», et puis continuer?

M. Rempel: Je suppose que cela aurait été la façon d'éviter cela, si l'on avait pu mettre ce libellé.

M. Bernier: À l'heure actuelle, le fait que cela ne figure pas ici ne laisse supposer que nous n'avons pas éliminé la common law. Une loi est présumée ne pas empiéter sur la common law.

M. Rempel: Si je peux formuler un commentaire sur l'autre exemple que vous avez donné, nous parlons en fait de la common law sans trop de rigueur ici, au sens que nous avons une autre source pour ce pouvoir. C'est-à-dire que la Couronne avait son statut de personne. La common law conférait ce statut de personne. Vous aviez également le régime législatif. La question était: les deux vont-ils de pair ou non? Ici, nous parlons de la common law, mais en réalité, tout cela est d'ordre législatif. Il appartient à l'autorité législative de prendre le règlement et de l'incorporer par renvoi dans ce règlement. Nous n'avons pas cette autre common law. Il s'agit de common law au sens qu'il s'agit

by the courts; but it is not common law in the sense that it was in your other example.

Mr. Bernier: The other example was simply meant to illustrate that things are not always clear. The answer from Justice, the courts and the FAA could well have been different. Obviously, the matter was not free of doubt because I understand they were ballottement — floating around — for quite a few years before a position was finally reached, with which, again, I agree. I may well agree here, as well, if I were to look at the intent of Parliament. Why engage in that kind of exercise? Looking at intent, I would say, “Why would Parliament bother to adopt one full page of legislation on this if it did not mean for it to supplant the previous regime and to provide the only exclusive basis of authority?”

However sensible that view might be, it is only one person’s reading. We have known that at times, when it suits, government departments are quite capable of adopting approaches that one would never have dreamt of in a million years.

If it is clear that this is meant to be an exhaustive codification in the manner and form provisions, then why not put in a regulation which states, “may not incorporate material otherwise than in accordance with these provisions”?

Mr. Rempel: The intention is to have the effect that you say. It could have been drafted in the way that you suggest.

Mr. Bernier: You mentioned earlier that paragraphs (2) to (4) were quite precise. You pointed out that in clause 16(1), the words “such as” appear preceding the numbered paragraphs. I should like to point out that the same words appear in paragraph (4).

Mr. Rempel: Yes, except the words preceding that are more closed-ended.

Mr. Bernier: What is meant by “explanatory material”? If material is truly explanatory, then what is it doing being given the status of law? Why is it referentially incorporated?

Mr. Rempel: Suppose the regulation has to do with emissions. The material might explain the methods by which the emission should be calculated in particular circumstances.

Mr. Bernier: Why does this belong in law? Why should that be given the status of law?

Mr. Rempel: Because it may be necessary to specify how things should be calculated in particular circumstances.

Mr. Bernier: That is done all the time. Explanatory material is prepared. It is not always given.

Let me put this concern to you. Would you consider a document from a department that explains and defines certain terminology used in the regulation to be an explanatory document?

Mr. Rempel: Yes, it could be.

Mr. Bernier: Which could then be amended from time to time under clause 16(5), at any time?

d’une règle judiciaire, déterminée par les tribunaux; mais il ne s’agit pas de common law au sens où ce l’était dans votre autre exemple.

M. Bernier: Je voulais seulement illustrer par l’autre exemple que les choses ne sont pas toujours claires. La réponse du ministère de la Justice, des tribunaux et de la Loi sur la gestion des finances publiques aurait pu être bien différente. De toute évidence, la question n’était pas claire parce que je crois comprendre qu’il y a eu flottement pendant quelques années avant qu’une position soit finalement arrêtée, avec laquelle, encore une fois, je suis d’accord. Si je regardais l’intention du Parlement, je pourrais également être d’accord ici. Pourquoi se lancer dans ce genre d’exercice? Considérant l’intention, je dirais: «Pourquoi le Parlement prend-il la peine d’adopter une pleine page de texte législatif sur cette question s’il ne voulait pas qu’elle supplante le régime précédent et constitue la seule base exclusive d’autorité?»

Aussi sensée que puisse paraître cette vue, ce n’est l’avis que d’une personne. Nous savons que parfois, quand cela fait l’affaire, les ministères du gouvernement sont tout à fait capables d’adopter des démarches dont personne n’aurait rêvé en 7 millions d’années.

S’il est clair que cet article se veut une codification exhaustive, alors, pourquoi ne pas adopter un règlement qui stipule: «ne peut pas incorporer de document autrement que conformément à ces dispositions»?

M. Rempel: L’intention est de produire l’effet que vous décrivez. Cela aurait pu être rédigé de la façon que vous suggérez.

M. Bernier: Vous avez dit plus tôt que les paragraphes (2) à (4) étaient passablement précis. Vous avez fait remarquer qu’au paragraphe 16(1), les mots «notamment par» apparaissent avant les paragraphes numérotés. Je vous ferai remarquer que les mêmes mots apparaissent au paragraphe (4).

M. Rempel: Oui, sauf que les mots qui le précèdent sont plus définis.

M. Bernier: Que veut-on dire par «document explicatif»? S’il est vraiment explicatif, alors, pourquoi lui donner le statut de loi? Pourquoi est-il incorporé par renvoi?

M. Rempel: Supposez que le règlement concerne des émissions. Le document pourrait expliquer les méthodes de calcul des émissions dans des circonstances particulières.

M. Bernier: Qu’est-ce que cela a à faire avec la loi? Pourquoi devrait-on lui donner le statut de loi?

M. Rempel: Parce qu’il peut être nécessaire de spécifier comment les choses devraient être calculées dans des circonstances particulières.

M. Bernier: On le fait tout le temps. Des documents explicatifs sont préparés. Ils ne sont pas toujours donnés.

Laissez-moi vous dire ceci. Considéreriez-vous un document d’un ministère qui explique et définit une certaine terminologie utilisée dans le règlement comme un document explicatif?

M. Rempel: Oui, il pourrait l’être.

M. Bernier: Lequel pourrait alors être modifié de temps à autre aux termes du paragraphe 16(5), n’importe quand?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: So that the meaning can be changed through changes to that referentially incorporated explanatory document?

Mr. Rempel: "Explanatory" would impose some limits, in that you do not explain something by changing its meaning.

Mr. Bernier: "I explained this word in this regulation means this." That is a change.

Mr. Rempel: You can explain by being precise. Let us say the regulation says, "You must measure the emissions." You can specify particular ways of measuring, you give more details, but you could not define it to mean something that is not measuring, if you know what I mean.

Mr. Bernier: But you have an ambiguity. It seems to me that, with this, the end result in some cases might be that Parliament would be giving regulation-makers — in this case, because we are talking referentially incorporated documents, civil servants — a power which properly belongs to the court. I can very well conceive how this could be used to circumvent the courts. Let us say that there is a dispute between a citizen and a department that turns on the application of a given provision in a regulation where there is an ambiguous word that appears. The citizen is relying on one meaning; the department on the other meaning. The citizen announces his intention of going to court. The department, some civil servant, writes that they have already incorporated some explanatory material, and they suddenly change the explanatory material. They say, "This word here, we should like to explain that this is what it means," favouring the department's own meaning. That, then, automatically forms part of the law because it has been referentially incorporated. Now my citizen gets to court. What will the judge do? This is only explanatory material. On the other hand, it forms part of the law and it has been given the status of law; there is a provision in the Regulations Act that says it should be treated as law. Is the judge bound by the department's explanation of the word or not bound by it?

Mr. Rempel: There are two parts to the response.

First, in a particular situation where there is explanatory material that has changed, the change would be prospective. If there were an existing dispute over a current situation, the law applicable to that would be the previous version. The authority would not be retroactive.

Mr. Bernier: Except for the explanation, the word was always there. That is not being retrospective. You are simply saying that this word, which was already there, means such and such.

Mr. Rempel: But as a matter of law, that would not have retroactive effect.

Mr. Bernier: I do not think it needs to, to cause problems.

Mr. Rempel: As to what the court does with it, it is the regulation that incorporates the material that says what the status of that material is. "Explanatory" here is a characterization. That is, it is a limitation on the kind of material that you can incorporate. The regulation might say, "You must keep your

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: De sorte que le sens pourrait être changé au fur et à mesure des changements apportés à ce document explicatif incorporé par renvoi?

M. Rempel: Le terme «explicatif» imposerait certaines limites, en ce sens que vous n'expliquez pas quelque chose en en changeant le sens.

M. Bernier: «J'ai expliqué que ce mot dans ce règlement signifie ceci». C'est un changement.

M. Rempel: Vous pouvez expliquer en étant précis. Disons que le règlement stipule: «Vous devez mesurer les émissions». Vous pouvez préciser des façons particulières de mesurer, vous donnez plus de détails, mais vous ne pourriez pas le définir pour dire qu'il signifie quelque chose qui n'est pas une mesure, si vous voyez ce que je veux dire.

M. Bernier: Mais vous avez une ambiguïté. Il me semble que de cette façon, le résultat dans certains cas pourrait être que le Parlement donnerait à l'autorité réglementante — dans ce cas-ci, étant donné que nous parlons de documents incorporés par renvoi, à des fonctionnaires — un pouvoir qui appartient en propre au tribunal. Je peux très bien concevoir de quelle façon on pourrait s'en servir pour contourner les tribunaux. Disons qu'un citoyen et un ministère ne s'entendent pas sur l'application d'une disposition donnée d'un règlement où figure un mot ambigu. Le citoyen se fie à un sens; le ministère, à l'autre. Le citoyen annonce son intention d'aller en cour. Le ministère, un fonctionnaire quelconque, écrit qu'ils ont déjà incorporé certains documents explicatifs, et ils changent soudainement le document explicatif. Ils disent: «Ce mot ici, nous aimerions expliquer que c'est ce qu'il signifie», favorisant ainsi la propre version du ministère. Cela, alors, devient automatiquement partie intégrante de la loi parce qu'il a été incorporé par renvoi. Maintenant, mon citoyen s'adresse au tribunal. Que fera le juge? Il ne s'agit que d'un document explicatif. Par ailleurs, il fait partie de la loi et a reçu le statut de loi; il existe une disposition dans la Loi sur les règlements qui stipule qu'il devrait être traité comme une loi. Le juge est-il lié par l'explication donnée au mot par le ministère ou non?

M. Rempel: La réponse comprend deux parties.

Premièrement, dans un cas particulier où c'est le document explicatif qui a changé, le changement serait prospectif. S'il y avait un différend au sujet d'une situation actuelle, la loi applicable serait la version précédente. Il n'y aurait pas rétroactivité.

M. Bernier: Sauf pour l'explication, le mot y a toujours figuré. Il n'y a rien là de rétrospectif. Vous dites simplement que ce mot, qui était déjà là, signifie telle ou telle chose.

M. Rempel: Mais comme point de droit, cela n'aurait pas d'effet rétroactif.

M. Bernier: Je ne pense pas que ce soit nécessaire.

M. Rempel: Quant à savoir ce que ferait le tribunal, c'est le règlement qui incorpore le document qui lui confère son statut. Le terme «explicatif» est ici un qualificatif. C'est-à-dire que c'est une limite au genre de document que vous pouvez incorporer. Le règlement pourrait dire: «Vous devez maintenir vos émissions

emissions of sulphur dioxide under 0.5 per cent.” Then subsection (2) says, “The emissions shall be calculated in accordance with the protocol for calculating sulphur dioxide emissions.”

Mr. Bernier: Those are rules so far. You have given rules.

Mr. Rempel: Yes. Assuming that that is explanatory material, because it says, “You shall calculate in accordance with this protocol,” that is what gives force to the protocol. There the court is bound. That is to say, that is the way that you calculate it. That is simply the law. There is no uncertainty to that. It is what the regulation specifies. When it incorporates, it always incorporates in a particular way. It says what the effect of the thing it is incorporating is. There would not be any doubt on that point.

Mr. Bernier: I do not want to take too much of the committee’s time, but I have yet to understand what explanatory material has to do with law. As we have heard from the witnesses and as we have seen in the definition, the purpose of law is to set down rules of conduct to be obeyed. Explanations — which may well be needed in order for people to properly apply a law and to understand it — belong not in the legislative domain but in the administrative domain. That is the way it has always been done. If the department sees the need to publish an explanation of a particular application of a regulation, it publishes a pamphlet and distributes it.

I still do not see why — and this would be novel to me — we should have material that is purely explanatory, as opposed to setting down rules, given the status of law at the federal level.

Are there precedents for this approach? Are there other jurisdictions that have these approaches?

Mr. Rempel: I believe that the Americans often include explanatory material in regulations — at least, that is what I am told.

Mr. Bernier: Do not misunderstand me. No one objects to a system where, for example, at the stage of publication in the *Canada Gazette*, one might add explanatory material, provided it is identified as such. That can be done, and that is to the advantage of the citizen, but that does not require giving that material the status of law. That is what I do not understand, and, being of a suspicious nature, I suppose, I am looking for reasons why clause 16(4) is there.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Next, we should deal with subclause (5).

Mr. Bernier: Concerning this subclause, the department proposes in their old briefing notes that this is merely codification of current law and nothing to worry about. There may not be anything to worry about, but as members know, your counsel do disagree that this is merely a reflection of current law. If it were, there would be no need for a number of statutory provisions in which Parliament has expressly authorized incorporation by reference of documents as amended from time to time, otherwise known as open incorporation.

d’anhydride sulfureux sous la barre de 0,5 p. 100». Puis le paragraphe (2) dirait: «Les émissions doivent être calculées conformément au protocole de calcul des émissions d’anhydride sulfureux».

M. Bernier: Jusqu’à maintenant, ce sont les règles. Vous avez donné les règles.

M. Rempel: Oui. À supposer qu’il s’agisse d’un document explicatif, parce qu’il dit: «Vous calculez conformément à ce protocole», c’est cela qui donne force de loi au protocole. Alors, le tribunal est lié. C’est-à-dire, que c’est ainsi que vous le calculez. C’est simplement la loi. Il n’y a aucun doute à cela. C’est ce que précise le règlement. Quand il incorpore, il incorpore toujours d’une façon particulière. Il dit quel est l’effet de la chose qu’il incorpore. Il n’y aurait aucun doute là-dessus.

M. Bernier: Je ne veux pas accaparer trop longtemps le temps du comité, mais j’aimerais comprendre ce qu’un document explicatif a à faire avec la loi. Comme nous l’ont dit les témoins et comme nous l’avons vu dans la définition, le but de la loi est d’établir des règles de conduite à respecter. Les explications — qui peuvent bien être nécessaires pour que les gens appliquent de la façon appropriée une loi et la comprennent — n’appartiennent pas au domaine législatif, mais au domaine administratif. On a toujours procédé ainsi. Si le ministère considère nécessaire de publier une explication d’une application particulière d’un règlement, il publie un dépliant et le distribue.

Je ne vois toujours pas pourquoi — et cela serait nouveau pour moi — nous devrions conférer le statut de loi au niveau fédéral à un document qui est purement explicatif, par opposition à l’établissement de règles.

Existe-t-il des précédents en la matière? D’autres compétences procèdent-elles ainsi?

M. Rempel: Je crois que les Américains incluent souvent un document explicatif dans les règlements — du moins, c’est ce qu’on me dit.

M. Bernier: Comprenez-moi bien. Personne ne s’oppose à un système par lequel, par exemple, au moment de la publication dans la *Gazette du Canada*, on pourrait ajouter un document explicatif, pourvu qu’il soit identifié comme tel. Cela peut être fait, et c’est à l’avantage des citoyens, mais cela n’exige pas qu’on confère à ce document le statut de loi. C’est ce que je ne comprends pas et, étant d’une nature soupçonneuse, je suppose, je me demande pour quelle raison le paragraphe 16(4) figure ici.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous devrions ensuite traiter du paragraphe (5).

M. Bernier: Au sujet de ce paragraphe, le ministère, dans ses vieilles notes d’information, affirme qu’il ne s’agit que d’une codification de l’état actuel du droit et qu’il n’y a pas lieu de s’inquiéter de rien. C’est peut-être vrai, mais comme les sénateurs le savent, je ne suis pas d’accord avec cette assertion. Si c’était vrai, on n’aurait pas besoin de diverses dispositions pour lesquelles le Parlement a autorisé expressément l’incorporation par renvoi de documents avec leurs modifications successives, autrement connue sous le nom d’incorporation ouverte.

We might add that until a few years ago, contrary to the claim made in the departmental briefing note, that also seemed to be the view of the Department of Justice. The joint committee would routinely object to regulations which incorporated documents as amended from time to time as constituting a form of subdelegation, and, just as invariably, departments agreed to remove those words or to provide express authority in a statute. I presume that that was done with the advice of the Department of Justice and must have reflected a view that perhaps there was merit to that view.

Assuming here that the position is not as clear as the Department of Justice would make it, why would Parliament depart from the current approach which seems to have worked quite satisfactorily? Where a department or regulation-maker anticipates a need to incorporate documents from time to time, it requests, and usually obtains, things being as they are, the authority from Parliament. Those clauses are to be found in a number of statutes. Why should one depart from a case-by-case approach that has worked well?

Mr. Rempel: The ability to incorporate documents as they exist from time to time is a generally useful one. It is not something that is needed only in a few specific situations and so it is better to provide for that authority on a general basis.

Mr. Bernier: Well, it is certainly convenient. Does the department recognize that that approach also involves a loss of control of Parliament over its delegate to a certain extent; that is, in terms of the choice of its delegate?

Mr. Rempel: There are nuances to that issue in the sense that the delegate incorporates the material by reference. The delegate continues to be seized of — although that is not the right language — the regulation. If the incorporated material should be changed by the third party in some way that the delegate chosen by Parliament does not like, that delegate can certainly amend the regulation to deal with that situation.

In a way, when we talk about open incorporation by reference, we are talking about the default; that is, what happens by default when the incorporated material changes. Is the default that the law also changes and if regulatory authority does not like that, they can change the regulation, or is the default that the law does not change and if the regulatory authority wants to keep up to date with the incorporated material as it changes from time to time a new regulation must be passed? That is really the question.

The delegate still has control of what the law is. It is still the delegate chosen by Parliament that has that control.

Mr. Bernier: Perhaps a comparison would be to the control Parliament has over its delegates. Parliament is free at any time to take back a delegation and it has an ongoing oversight with a delegate.

That is the theory. In practice, I cannot recall a case where a regulation-making power has been narrowed because it has been abused by a delegate. We generally see that regulation-making powers get broadened. I dare suggest that the situation may well

Nous pourrions ajouter que jusqu'à il y a quelques années, contrairement à la prétention exprimée dans la note d'information du ministère, cela semblait également être l'avis du ministère de la Justice. Le comité mixte s'opposerait automatiquement à ce que des règlements ayant incorporé des documents et leurs modifications successives constituent une forme de sous-délégation et, tout aussi invariablement, les ministères ont accepté de supprimer ces mots ou de fournir un pouvoir exprès dans une loi. Je présume que cela a été fait avec l'avis du ministère de la Justice et doit avoir reflété un avis qui peut-être était valable.

À supposer ici que la position ne soit pas aussi claire que le prétend le ministère de la Justice, pourquoi le Parlement dérogerait-il à la pratique actuelle qui semble avoir fonctionné de façon tout à fait satisfaisante? Quand un ministère ou une autorité réglementante prévoit devoir incorporer des documents de temps à autre, il demande ce pouvoir au Parlement qui le lui accorde habituellement, les choses étant ce qu'elles sont. On trouve ce genre d'articles dans différentes lois. Pourquoi déroger à cette pratique qui a fonctionné si bien?

M. Rempel: La capacité d'incorporer des documents et leurs modifications successives est généralement utile. Ce n'est pas quelque chose dont on n'a besoin que dans quelques cas précis et il vaut donc mieux prévoir ce pouvoir de façon générale.

M. Bernier: Eh bien, c'est certes commode. Le ministère reconnaît-il que cette approche comporte également pour le Parlement une perte de contrôle sur son délégataire dans une certaine mesure, c'est-à-dire pour ce qui est du choix de son délégataire?

M. Rempel: La question est nuancée au sens où le délégataire incorpore le document par renvoi. Le délégataire continue d'être saisi — bien que ce ne soit pas le mot juste — du règlement. Si le document incorporé devait être changé par une tierce partie d'une façon qui déplaît au délégataire choisi par le Parlement, ce dernier pourrait certainement amender le règlement pour corriger la situation.

D'une façon, quand nous parlons d'incorporation ouverte par renvoi, nous parlons de ce qui arrive défaut quand le document incorporé est modifié. La loi change-t-elle du fait de l'incorporation par défaut? Si l'autorité réglementante n'est pas d'accord, elle peut changer le règlement. Si la loi ne change pas du fait de l'incorporation par défaut et si l'autorité réglementante veut se tenir au courant du document incorporé et de ses modifications successives, un nouveau règlement doit-il être adopté? C'est là toute la question.

Le délégataire a toujours le contrôle sur la loi. C'est encore le délégataire choisi par le Parlement qui a ce contrôle.

M. Bernier: On pourrait peut-être comparer le contrôle dont le Parlement dispose sur ses délégataires. Le Parlement est libre de supprimer en tout temps une délégation et il exerce une surveillance constante sur un délégataire.

C'est la théorie. En pratique, je ne peux pas me rappeler d'un cas où un pouvoir réglementaire a été réduit parce qu'un délégataire en avait abusé. Généralement, ces pouvoirs sont élargis. J'ose suggérer que la situation pourrait bien être la même

be the same with the Governor in Council. I do not think cabinet, having incorporated something as amended from time to time, has much time to keep an ongoing overview of the changes and amendments that some council or some outside entity is making.

Mr. Rempel: It would not be cabinet at the first instance, of course. It would be the responsible officials in the department who keep up to date on the developments in their area. Incorporation by reference is most useful and most used in the context of industries where people are actually keeping tabs on these things. It will not ordinarily come as a surprise that something has been amended. This is something that will be apparent.

If the incorporated material has gone off in a policy direction which is no longer the direction that the regulatory authority wishes, I see no reason why the regulatory authority would not do something about that.

Mr. Bernier: Coming back to my first question: If the department briefing notes are correct that the department considers that the common law currently authorizes open incorporations and all the money, one must question why those statutes were made.

I would also question the purpose of clause 29, which provides that for greater certainty, clauses 16 to 19 apply to any regulation, even if it were made before the coming into force of the Regulations Act or proposed act.

Mr. Rempel: In a sense, that reflects both of the points that you have made. First, it reflects the view of the Department of Justice that this is a codification; that it simply codifies what the law has been all along and therefore does apply to the previous regulations, as well as the ones made.

The other part of that is that the department also recognizes that there are those who hold another view on the matter. Clause 29 settles the question both for new regulations and old regulations and avoids further debate on the issue.

Mr. Bernier: I find that interesting, as we have a letter from the Department of Justice on another file in which we are informed that unless the Department of Justice itself has doubts as to legality, it will not put forward a "for greater certainty" clause. In this case, I take it there are no doubts as to legality on the part of the department, but they are putting forward a "for greater certainty" clause.

Mr. Rempel: There may be a few instances where "for greater certainty" clauses are useful, even if the department does not have doubts.

Mr. Lee: There is one significant issue in relation to clause 19 that related also to clause 16(5) — incorporation by reference.

Clause 19 says that material that is incorporated by reference does not, by that fact, become a regulation. Therefore, as I understand it, this statute would preclude this committee, under its mandate, from scrutinizing the regulation.

avec le gouverneur en conseil. Je ne pense pas que le Cabinet, ayant incorporé un document et ses modifications successives, ait beaucoup de temps à consacrer à un examen régulier des changements et des amendements qu'un certain conseil ou qu'une certaine entité extérieure apporte.

M. Rempel: Bien entendu, au début, ce ne serait pas le Cabinet. Ce seraient les responsables du ministère qui se tiennent au courant des faits nouveaux dans leur domaine. L'incorporation par renvoi est des plus utiles et des plus utilisées dans le contexte des industries où les gens gardent réellement un oeil sur ces choses. Habituellement, personne n'est surpris d'apprendre que quelque chose a été modifié. C'est quelque chose d'apparent.

Si le document incorporé s'est orienté dans une voie qui n'est plus celle désirée par l'autorité réglementante, je ne vois pas de raison pour laquelle l'autorité réglementante ne prendrait pas de mesure à cet égard.

M. Bernier: J'aimerais revenir à ma première question: si le ministère, dans ses notes d'information, a raison de dire qu'il considère que la common law autorise actuellement les incorporations ouvertes et tout l'argent, on est en droit de se demander pourquoi ces lois ont été faites.

Je m'interroge également sur l'objet de l'article 29, qui stipule qu'il est entendu que les articles 16 à 19 s'appliquent à tout règlement, même s'il a été pris avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les règlements ou de la loi proposée.

M. Rempel: En un sens, cela rejoint les deux points que vous avez soulevés. Premièrement, cela traduit l'avis du ministère de la Justice qu'il s'agit d'une codification; qu'il codifie simplement ce que la loi a été depuis lors et donc qu'il s'applique au règlement précédent, de même qu'au nouveau.

Par ailleurs, le ministère reconnaît également qu'il y en a qui ont un autre avis sur la question. L'article 29 règle la question tant pour les nouveaux règlements que pour les anciens et évite qu'on débattenne davantage de la question.

M. Bernier: Je trouve cela intéressant, étant donné que nous avons une lettre du ministère de la Justice concernant un autre dossier qui nous informe qu'à moins que le ministère de la Justice ait des doutes sur la légalité, il n'utilisera pas ce genre d'article. Dans ce cas-ci, j'imagine que le ministère n'a aucun doute quant à la légalité, mais il utilise ce genre d'article.

M. Rempel: Il existe peut-être quelques cas où ces articles sont utiles, même si le ministère n'a pas de doutes.

M. Lee: Une question importante est soulevée relativement à l'article 19 qui est liée également au paragraphe 16(5) — incorporation par renvoi.

L'article 19 stipule que l'incorporation par renvoi d'un document dans un règlement ne lui confère pas, de ce fait, valeur de règlement. Donc, de la façon dont je comprends la chose, cette loi empêcherait ce comité, dans le cadre de son mandat, d'étudier le règlement.

Last week, we were told by a witness that there was an ISO-12,000 provision which is about to be incorporated or has been incorporated by reference. It is an ISO manufacturing environmental standard.

The first point is that you cannot get your hands on a copy of it unless you pay \$300. Second, if it is incorporated by reference, as I understand it is, this means that this committee would not have, under the current mandate, the technical ability to scrutinize this large ISO-12,000, \$300, incorporated by reference, regulation.

Was it the department's intention to curtail the standing order and other reference of this committee by the words in Bill C-25?

Mr. Rempel: The answer to that question is somewhat nuanced and it also applies to the Department of Justice review before the regulation is made. The same parameters apply in both cases.

What is scrutinized both by this committee and by the Department of Justice before the regulation is made is the regulation. That includes the provision in the regulation that incorporates the external document. That incorporating provision is scrutinized, and part of that scrutiny will be, "Is this incorporating provision valid? Is this a valid exercise of the authority that has been granted?"

For instance, if you have the authority to make regulations respecting egg marketing and, in the course of doing that, you incorporate by reference a standard concerning fish, then your incorporating provision gets scrutinized. In order to determine the effect of that incorporating provision, you must look at the thing that you have incorporated to see whether you were authorized to incorporate this kind of document to create these rules.

At that level you can, in effect, scrutinize the incorporated material because you must scrutinize the incorporating provision, but the incorporating material is not part of the regulation. You would not scrutinize the incorporating material for drafting, for instance, or for some of the other things for which you would scrutinize the actual regulation.

Mr. Lee: How about the Charter?

Mr. Rempel: Yes, because that would affect the validity of the incorporating provision. Anything that is relevant to the scrutiny of the incorporating provision would be drawn in.

Mr. Lee: I was referring to the Charter implications of the incorporated material, not the incorporating section.

Mr. Rempel: But there is a link there.

Mr. Lee: You say there is something that is Charter-unfriendly in the incorporated material as it is amended from time to time. As I understand it, your department is saying that you do not want Parliament to scrutinize that. Is that correct?

Mr. Rempel: Yes, because what is at stake there is the Charter-unfriendliness of the incorporating provision; that is, if the provision in my regulation incorporates the fish processing standard, and there is something in the fish processing standard

La semaine dernière, un témoin nous a dit qu'une disposition relative à une norme ISO-12 000 était sur le point d'être incorporée ou avait été incorporée par renvoi. Il s'agit d'une norme environnementale dans le domaine de la fabrication.

Premièrement, vous ne pouvez en obtenir un exemplaire à moins de verser 300 \$. Deuxièmement, s'il est incorporé par renvoi, comme je crois qu'il l'est, cela signifie que ce comité n'aurait pas, dans le cadre de son mandat actuel, la capacité technique d'étudier ce grand règlement de 300 \$ d'une norme ISO-12 000 incorporée par renvoi.

Le ministère avait-il l'intention de limiter l'application du règlement permanent et le mandat de ce comité en utilisant ce libellé dans le projet de loi C-25?

M. Rempel: La réponse à cette question est quelque peu nuancée et elle s'applique également à la révision effectuée par le ministère de la Justice avant que le règlement soit pris. Les mêmes paramètres s'appliquent dans les deux cas.

Ce que ce comité et le ministère de la Justice étudient avant que le règlement soit pris est le règlement. Cela comprend la disposition du règlement qui incorpore le document externe. Cette disposition d'incorporation est étudiée, et dans le cadre de cet examen, on se demandera si cette disposition est valable et si elle constitue un exercice valable de l'autorité qui a été conférée.

Par exemple, si vous avez le pouvoir de prendre le règlement relativement à la mise en marché des oeufs et, qu'en même temps, vous incorporez par renvoi une norme concernant le poisson, alors votre disposition d'incorporation est examinée. Pour déterminer l'effet de cette disposition d'incorporation, il vous faut considérer ce que vous avez incorporé pour voir si vous aviez l'autorité d'incorporer ce genre de document pour créer ces règles.

À ce niveau, vous pouvez, en effet, étudier le document incorporé parce que vous devez étudier la disposition d'incorporation, mais le document d'incorporation ne fait pas partie du règlement. Vous n'étudieriez pas le document d'incorporation du point de vue de sa rédaction, par exemple, ou du point de vue de certaines des autres choses pour lesquelles vous étudieriez le vrai règlement.

M. Lee: Et la Charte dans tout cela?

M. Rempel: Oui, parce que cela aurait un effet sur la validité de la disposition d'incorporation. Tout ce qui est pertinent à l'examen de la disposition d'incorporation serait relevé.

M. Lee: Je faisais référence aux répercussions du document incorporé sur la Charte, et non pas de l'article d'incorporation.

M. Rempel: Mais il existe un lien ici.

M. Lee: Vous dites que les modifications successives d'un document incorporé comportent un aspect «hostile» à la Charte. De la façon dont je comprends les choses, votre ministère dit que vous ne voulez pas que le Parlement étudie cet aspect. Ai-je raison?

M. Rempel: Oui, parce que ce qui est en jeu ici, c'est l'aspect «hostile» à la Charte de la disposition d'incorporation, c'est-à-dire que si la disposition dans mon règlement incorpore la norme de traitement du poisson, et qu'il existe quelque chose dans cette

that violates the Charter, then my incorporating provision violates the Charter, so that would also be open to scrutiny.

Mr. Bernier: I will give you one that would not be covered.

If a referentially incorporated document confers an undue discretion in the view of the committee on an official or another person, at this moment the committee will review those and has in the past reviewed referentially incorporated documents and commented on them across the full range of our scrutiny criteria. With clause 19, the committee would be precluded and could not comment on that undue discretion unless it also amounted to an illegal discretion, which they often do not. That is why we have that wording of simply an "undue discretion". That could not be commented on because it does not impact on the *vires* of the incorporating provision. That is where the scope of the committee's review would be restricted by clause 19.

Mr. Lee: Does Mr. Rempel agree with this?

Mr. Rempel: I am not quite sure what is meant by "undue discretion". Is it an illegal sub-delegation?

Mr. Lee: If this bill curtailed any of the current scrutinizing references or authorities of this committee, and if they were brought to your department's attention as being inappropriate in the view of parliamentarians, would you therefore take the view that, "Sorry, we did not realize it would change the bill"? Are you attempting to impose on Parliament changes in the scope and nature of our statute scrutiny?

Mr. Rempel: No. However, there are old issues about the definition of "statutory instrument".

The other point to be made is that your committee gets its authority both from the legislation and from the standing orders. You can fix in the standing orders anything that you do not find congenial in the legislation in terms of your authority.

Mr. Lee: This is important. Perhaps I will let other colleagues or counsel continue with this issue.

Mr. Bernier: There may be one or two questions left on these clauses.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are these witnesses returning on Thursday?

Mr. Bernier: Yes, I believe so.

Mr. Rempel: Yes, we will be back on Thursday.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Very well. We will adjourn until Thursday, then.

The committee adjourned.

norme qui viole la Charte, alors la disposition d'incorporation viole la Charte, ce qui devrait alors être étudié.

M. Bernier: Je vais vous donner un exemple qui échapperait à la règle.

Si un document incorporé par renvoi confère un pouvoir discrétionnaire excessif de l'avis du comité, à un fonctionnaire ou à une autre personne, à ce moment-là, le comité l'étudiera et a, dans le passé, étudié des documents incorporés par renvoi et formulé des commentaires à leur sujet en se basant sur l'éventail complet de nos critères en matière d'examen. Avec l'article 19, le comité ne pourrait pas le faire et ne pourrait pas formuler de commentaires sur ce pouvoir discrétionnaire excessif à moins qu'il se trouve à être illégal, ce qui arrive rarement. C'est pourquoi nous utilisons ces termes «pouvoir discrétionnaire exagéré». Il ne serait pas possible de formuler un commentaire parce que ce pouvoir n'influe pas sur la validité de la disposition d'incorporation. C'est de cette façon que la portée de l'examen du comité serait limitée par l'article 19.

M. Lee: M. Rempel est-il d'accord avec cela?

M. Rempel: Je ne suis pas tout à fait sûr de ce qu'on veut dire par «pouvoir discrétionnaire excessif». S'agit-il d'une sous-délégation illégale?

M. Lee: Si les dispositions de ce projet de loi limitaient les pouvoirs ou le mandat actuel de ce comité, et s'il était signalé à votre ministère qu'elles sont inappropriées de l'avis des parlementaires, nous diriez-vous que vous êtes désolé de n'avoir pas réalisé qu'elles changeraient le projet de loi? Tentez-vous d'imposer au Parlement des changements dans la portée et la nature de notre examen des textes réglementaires?

M. Rempel: Non. Cependant, il existe des problèmes de longue date avec la définition de «texte réglementaire».

Il convient de souligner que le pouvoir conféré à votre comité lui vient de la législation de même que du règlement permanent. Vous pouvez changer ce dernier pour supprimer tout ce qui vous déplaît dans la loi pour ce qui est de votre pouvoir.

M. Lee: C'est important. Je vais peut-être laisser d'autres collègues ou le conseiller juridique poursuivre la question.

M. Bernier: Il y a peut-être encore une ou deux questions au sujet des ces articles.

Le coprésident (sénateur Lewis): Ces témoins reviennent-ils jeudi?

M. Bernier: Oui, je crois.

M. Rempel: Oui, nous reviendrons jeudi.

Le coprésident (sénateur Lewis): Très bien. Nous allons lever la séance jusqu'à jeudi, alors.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law
Nancy Othmer, Legal Counsel

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

**Scrutiny of
Regulations**

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Thursday, February 13, 1997

Issue No. 20

Review of Statutory Instruments

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

**Examen de la
réglementation**

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Le jeudi 13 février 1997

Fascicule n° 20

Examen de textes réglementaires

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Vice-Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 13, 1997

(21)

[Text]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:35 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu and Pietro Rizzuto. (6)

Representing the House of Commons: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan, Tom Wappel and Ted White. (6)

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, Peter Bernhardt and Peggy Jodoin-Rasmussen, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law

Nancy Othmer, Legal Counsel

The committee continued its examination of the impact of Bill C-25, The Regulations Act, on the federal regulatory process.

Mr. Rempel answered questions from committee members.

It was agreed, — THAT the committee meet next Thursday, February 20, 1997 to continue its review of statutory instruments.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 13 février 1997

(21)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 35, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, Michel Cogger, Normand Grimard, P. Derek Lewis, Shirley Maheu et Pietro Rizzuto. (6)

Représentant la Chambre des communes: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan, Tom Wappel et Ted White. (6)

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, Peter Bernhardt et Peggy Jodoin-Rasmussen, conseillers juridiques du comité, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, c. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;

Nancy Othmer, conseillère juridique.

Le comité poursuit son examen de l'impact du projet de loi C-25, la Loi sur les règlements, sur le processus réglementaire fédéral.

M. Rempel répond aux questions des membres du comité.

Il est convenu — QUE le comité se réunisse jeudi prochain, le 20 février 1997, afin de poursuivre son examen des textes réglementaires.

At 9:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 9 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité (Sénat),

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 13, 1997

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:35 a.m. to continue its study on the impact on the regulatory process of Bill C-25, respecting regulations and other documents, including the review, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations and other documents, and to make consequential and related amendments to other Acts.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[*English*]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Good morning. You all have your briefing notes. We propose to deal with clauses 21, 22, 23, 24, 25 and 30, the rest of the regulations.

Before we get into that, Mr. Bernier has something he would like to say.

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: Mr. Chairman, before we give the overview, there are a few remaining questions on Tuesday's clauses. Perhaps I could do that first.

I wanted to ask the witness a few clarifications in relation to clause 16 and the provisions we examined.

You stated on Tuesday, Mr. Rempel, that clause 16, that is the referential incorporation provisions, are there to preclude the use of the referential incorporation technique by regulatory authorities in order to circumvent the regulatory process and particularly legal review.

Are there other reasons for which those provisions have been put in the bill, or is that the sole reason for having clause 16?

Mr. Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law, Department of Justice: Another reason for clause 16 is perhaps a more positive one; that is, there has been some debate, for instance, between the department and this committee on the permissible scope of incorporation by reference. It was hoped that putting the matter into the legislation would clarify the issue and would end some of those debates.

Mr. Bernier: The debate, if any, you would recognize would only be with respect to open incorporation that is in clause 16(5). The committee has never questioned the ability of regulation-making authorities to effect a fixed incorporation.

Mr. Rempel: But, of course, clause 16(5) has its effect in the context of the whole of clause 16.

Mr. Bernier: In other words, if the regulation-making authority were able to incorporate by reference a document containing some standard rule, it would circumvent the legal review by the Department of Justice. That is the explanation given.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 13 février 1997

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes se réunit aujourd'hui à 8 h 35 pour poursuivre son examen de l'impact sur le processus de réglementation du projet de loi C-25, Loi concernant les règlements et autres textes, y compris leur examen, enregistrement, publication et contrôle parlementaire et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Lewis): Bonjour. Vous avez tous reçu les notes d'information. Nous nous proposons d'examiner les articles 21, 22, 23, 24, 25 et 30 ainsi que le reste des règlements.

Avant que nous ne commençons, M. Bernier aimerait dire quelques mots.

M. François-R. Bernier, avocat général du comité: Monsieur le président, avant qu'on ne vous donne un aperçu de l'impact du projet de loi sur le processus réglementaire, j'ai encore quelques questions à poser au sujet des articles que nous avons étudiés mardi dernier. Si vous me le permettez, je vais le faire tout de suite.

J'aimerais obtenir quelques précisions du témoin sur l'article 16 et sur les dispositions que nous avons étudiées.

Vous avez dit mardi dernier, monsieur Rempel, que l'article 16 portant sur l'incorporation par renvoi vise à empêcher que les organismes de réglementation n'aient recours à cette méthode pour contourner le processus réglementaire et en particulier l'examen juridique.

Y a-t-il une autre raison pour laquelle l'article 16 figure dans le projet de loi?

M. Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif, ministère de la Justice: Il y a peut-être une raison plus positive qui explique l'inclusion de l'article 16 dans le projet de loi. Le ministère et le comité ne se sont pas toujours entendus sur la portée de l'incorporation par renvoi. On a espéré régler ainsi ce problème et mettre fin aux discussions.

M. Bernier: Là où le ministère et le comité ne s'entendaient pas, c'est sur l'incorporation ouverte dont il est question au paragraphe 16(5). Le comité n'a jamais contesté le droit des autorités réglementantes de recourir à l'incorporation de durée limitée.

M. Rempel: Il faut évidemment interpréter le paragraphe 16(5) en tenant compte de l'ensemble de l'article.

M. Bernier: Autrement dit, si l'autorité réglementante pouvait incorporer par renvoi un document contenant une règle normative, elle contournerait l'examen juridique par le ministère de la Justice. C'est l'explication qu'on donne.

In the Bill C-84 briefing notes, regarding clause 19, it is stated that the incorporating regulation, together with the incorporated material, remains subject to review by Justice.

I am not sure how an authority by referential incorporation would elude legal review when your own briefing notes state that the incorporated material remains subject to review.

Mr. Rempel: As we discussed on Tuesday, the briefing notes for Bill C-25 do not include that paragraph. No doubt the reason is the reason that you state.

Mr. Bernier: This is not the paragraph. I am referring to the briefing notes on clause 19 which state that the incorporating regulation, together with the incorporated material, remains subject to review by Justice under section 7 of the new act, in order to ensure that they are *intra vires* the regulation-making authorities. That remains the case, right?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: So if incorporated material is always subject to review by Justice, and will be reviewed, what does it matter whether a regulation-making authority incorporates the substantive document or not? Everything will be reviewed.

Mr. Rempel: The issue in subclause (4) is not the substantive documents but documents that are produced by the regulatory authority. Also, as I was trying to explain a minute ago, the legal review by the Department of Justice is not the sole concern in terms of the process. Publication in the *Canada Gazette*, for instance, is another concern, and, of course, the specific reference to avoiding legal review is not in the briefing book for Bill C-25.

Mr. Bernier: But there is still a reference to inappropriately circumventing the regulatory process.

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: That must include something like legal review, right?

Mr. Rempel: The process includes a number of elements.

Mr. Bernier: Is there anything in proposed section 16 which would preclude one regulation-making authority from referentially incorporating any document prepared by another regulation-making authority?

In other words, if the Department of Agriculture wished to referentially incorporate a document which it prepared by itself, it could not. Could it incorporate it so long as the document was prepared, say, by the Department of Health?

Mr. Rempel: Looking at it now, because regulatory authority is defined the way it is, it appears to me that a different department

Dans les notes d'information portant sur le projet de loi C-84, il est dit, au sujet de l'article 19, que le règlement, et le document faisant l'objet de l'incorporation, peut toujours faire l'objet d'un examen par le ministère de la Justice.

Je vois mal comment une autorité réglementante pourrait contourner l'examen juridique en recourant à l'incorporation par renvoi quand vos propres notes d'information énoncent que le document visé peut toujours faire l'objet d'un examen.

M. Rempel: Comme nous en avons discuté mardi, ce paragraphe ne figure pas dans les notes d'information sur le projet de loi C-25. C'est sans doute pour la raison que vous venez de mentionner.

M. Bernier: Il ne s'agit pas du paragraphe. Je fais allusion aux notes d'information portant sur l'article 19, lesquelles énoncent que le règlement et le document faisant l'objet de l'incorporation par renvoi peuvent toujours faire l'objet d'un examen par le ministère de la Justice aux termes de l'article 7 de la nouvelle loi, l'objet de cet examen étant de s'assurer que les autorités réglementantes n'ont pas outrepassé leur pouvoir. C'est toujours le cas, n'est-ce pas?

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: Si le document visé par l'incorporation peut toujours faire l'objet d'un examen par le ministère de la Justice à quoi sert-il à une autorité réglementante d'incorporer par renvoi un document de fond à un règlement puisque tout fera de toute façon l'objet d'un examen?

M. Rempel: Le paragraphe 4 ne vise pas les documents de fond, mais les documents produits par l'autorité réglementante. Comme j'essayais aussi de l'expliquer il y a un instant, le processus ne s'arrête pas à l'examen juridique mené par le ministère de la Justice. Il comporte la publication du règlement dans la *Gazette du Canada*. Il n'est évidemment pas question dans le livret d'information sur le projet C-25 de contourner l'examen juridique.

M. Bernier: Le document mentionne cependant qu'il ne convient pas de contourner le processus réglementaire.

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: Et le processus réglementaire comprend l'examen juridique, n'est-ce pas?

M. Rempel: Le processus comprend plusieurs éléments.

M. Bernier: L'article 16 empêche-t-il une autorité réglementante d'incorporer par renvoi dans un règlement un document préparé par une autre autorité réglementante?

Autrement dit, si le ministère de l'Agriculture souhaitait incorporer par renvoi dans un règlement un document qu'il a lui-même préparé, il ne le pourrait pas. Il pourrait cependant incorporer par renvoi un document préparé par le ministère de la Santé, par exemple, n'est-ce pas?

M. Rempel: Étant donné la façon dont on définit une autorité réglementante, je crois qu'on pourrait considérer qu'un autre

would be someone other than the regulatory authority and that a document produced by another department could be incorporated.

I can think of one argument that could possibly tend to a different conclusion, but I am not sure at the moment how strong that argument would be.

Mr. Bernier: So possibly, then, the way that the proposed legislation is drafted, it would allow a regulation-making authority to do indirectly what it seeks to forbid it from doing directly, that is referentially incorporate internally produced documents.

Mr. Rempel: If that is produced by a different department, then it is not internally produced.

Perhaps I should just mention the counterargument that occurs to me. It says, "a person or body other than a regulatory authority." I suppose that is not a strong counterargument. I suspect that the result is that if it is produced by a different regulatory authority, then you can incorporate it.

Mr. Bernier: Just for the committee, I think I would characterize that as a loophole, but that is my own characterization.

Now, Mr. Rempel, in Bill C-84, clause 16(4), in listing the type of explanatory material that can be incorporated by reference, included a reference to examples of how the regulation applies. Why was this dropped from Bill C-25?

Mr. Rempel: I believe that some of the materials that we received from parliamentarians had criticized that aspect of the bill, and we acceded to that criticism.

Mr. Bernier: Could you explain how explanatory material can be regarded as expressing rules of conduct that are unilaterally imposed and have binding effect and be of general application?

Mr. Rempel: What makes them so is the regulation which incorporates them. That is, you have this material which can be characterized as explanatory. The regulation might say you shall measure your sulphur dioxide emissions, or whatever, in accordance with, and then it names this material. It is that reference in the regulation itself that makes it binding and gives it legal effect.

Mr. Bernier: I would suggest to you that the example you just gave, the setting out of a method for measuring, is then a rule. That is not just merely explanatory, that is a rule. It describes the steps. You are enacting a rule that says you shall measure this, and you shall measure it in this way. That is a rule, that is not merely explanatory. Why would that be described as explanatory?

Mr. Rempel: It explains the method by which you are to calculate something.

Mr. Bernier: What would happen if the word "explanatory" were to be taken out of clause 16(4) so that it would say,

ministère est une entité distincte de l'autorité réglementante. Un document produit par un ministère autre que le ministère prenant le règlement pourrait donc être incorporé à celui-ci.

Je ne peux songer qu'à une raison, qui n'est peut-être pas très solide, qui nous amènerait à penser autrement.

M. Bernier: Compte tenu de la façon dont le projet de loi est rédigé, une autorité réglementante pourrait donc indirectement faire ce qu'on veut l'empêcher de faire directement, soit incorporer par renvoi un document interne.

M. Rempel: Si le document en question a été produit par un ministère autre que celui qui prend le règlement, on ne peut pas dire qu'il s'agit d'un document interne.

Peut-être devrais-je maintenant mentionner que l'article dit «une personne ou un organisme autre que l'autorité réglementante». Je ne pense pas qu'on puisse vraiment donner une autre interprétation à l'article en se fondant sur ces mots. À mon avis, si le document est produit par une autre autorité réglementante que celle qui prend le règlement, le document peut être incorporé par renvoi.

M. Bernier: Je signale au comité qu'il s'agit, à mon avis, d'une échappatoire.

J'aimerais vous faire remarquer, monsieur Rempel, que le paragraphe 16(4) du projet de loi C-84 donnait des exemples de la façon dont le règlement s'appliquait dans la disposition énumérant le genre de document explicatif qui pouvait être incorporé par renvoi dans un règlement. Pourquoi une disposition semblable ne figure-t-elle pas dans le projet de loi C-25?

M. Rempel: Comme des parlementaires ont critiqué cet aspect-là du projet de loi, nous avons voulu en tenir compte.

M. Bernier: Pourriez-vous nous expliquer comment on peut considérer qu'un document explicatif impose unilatéralement des règles de conduite de portée générale ayant une valeur exécutoire?

M. Rempel: En raison du règlement dans lequel elles sont incorporées. On constate qu'il s'agit d'un document explicatif. À titre d'exemple, un règlement peut imposer l'obligation de mesurer les émissions d'anhydride sulfureux selon la façon prescrite dans un document dont le titre est mentionné. C'est le fait que le règlement lui-même renvoie à ce document qui lui donne une valeur juridique exécutoire.

M. Bernier: D'après moi, l'établissement d'une méthode d'évaluation des émissions que vous donnez en exemple constitue une règle. On ne peut pas dire qu'il s'agit là simplement d'une explication. Il s'agit d'un processus. La règle précise qu'il faut évaluer quelque chose et énonce la façon dont il faut le faire. À mon sens, il s'agit d'une règle. Comment peut-on dire qu'il s'agit d'une explication?

M. Rempel: Le document en question expliquerait la méthode à utiliser pour évaluer quelque chose.

M. Bernier: Que se passerait-il si l'on supprimait le mot «explicatif» du paragraphe 16(4)? Il ne serait plus question dans

“reference technical material that the regulatory authority produces, such as”?

Mr. Rempel: The clause would cover most of the ground that it covers.

Mr. Bernier: And no harm would occur.

Mr. Rempel: Little harm. It would cover most of the ground that it covers at the moment.

Mr. Bernier: Clause 17(1) requires the regulation-making authority to take steps to make referentially incorporated material accessible to persons who are likely to be affected by a regulation.

I assume that the departmental briefing notes, as against the Bill C-84 notes, unless you correct me, are still the same, and they suggest that this requirement can be met simply by giving someone the address of the author of the incorporated document. Would you confirm that the government considers that simply giving the address of an organism or body that created a standard does constitute the taking of reasonable steps to ensure the incorporated material is made available to those it affects?

Mr. Rempel: In the current briefing notes as well we say that what the department could do is provide information as to where you could go to find this thing. Is it in a library somewhere? Is there some trade association from which you could get it? Where is it that you go to find this thing? The idea is that you do not necessarily need to hand out copies of it. You need to take the steps that will make it reasonably accessible. There would be many instances where it is available elsewhere and the steps required would be to tell you where you could go to get it.

Mr. Bernier: Why are regulatory authorities not required to keep a copy of a document they referentially incorporate?

Mr. Rempel: It is not necessary.

Mr. Bernier: If they have referentially incorporated it, they must want to know what it is they have referentially incorporated. I presume they have a copy.

Mr. Rempel: That is why it is not necessary.

Mr. Bernier: And why would the person be sent to London or Tokyo for a copy of a standard if the department or regulatory authority has a copy in its possession?

Mr. Rempel: It may or may not be something that the department has the right to distribute itself.

Mr. Bernier: We are making it part of Canadian law that the department cannot show or give a copy to a Canadian citizen. It is not legally authorized to let citizens know what it is.

Mr. Rempel: Is that a question?

Mr. Bernier: Yes.

Mr. Rempel: What is the question?

celui-ci que d'un «document technique produit par l'autorité réglementante, notamment».

M. Rempel: La portée de l'article serait à peu près la même.

M. Bernier: Sans créer de problème.

M. Rempel: Pas vraiment. La portée de l'article serait à peu près la même.

M. Bernier: Aux termes du paragraphe 17(1), l'autorité réglementante doit prendre des mesures raisonnables pour que les intéressés puissent avoir accès au document incorporé par renvoi dans les règlements.

Reprenez-moi si je me trompe, mais je présume que les notes d'information du ministère portant sur le projet de loi C-25, par opposition aux notes sur le projet de loi C-84, n'ont pas changé. D'après ces notes, il suffit pour rendre ces documents accessibles de donner l'adresse de l'auteur du document incorporé par renvoi dans le règlement. Pourriez-vous confirmer que le gouvernement estime qu'il suffit, pour prendre des mesures raisonnables afin de rendre accessible aux intéressés un document incorporé par renvoi dans un règlement, de donner l'adresse de l'organisme qui a établi la norme?

M. Rempel: Dans les notes d'information actuelles également, nous soulignons le fait que le ministère pourrait préciser où l'on peut consulter ces documents. Devrait-on s'adresser pour cela à une bibliothèque ou à un organisme commercial? Où faut-il s'adresser? Il n'est pas question que l'autorité réglementante distribue des exemplaires. Il suffit de prendre les mesures nécessaires pour que ces documents soient raisonnablement accessibles. Dans certains cas, tout ce qu'il serait raisonnable de faire, c'est de dire aux gens où ils peuvent consulter ces documents.

M. Bernier: Pourquoi n'oblige-t-on pas les autorités réglementantes à conserver un exemplaire d'un document qu'elles ont incorporé par renvoi dans un règlement?

M. Rempel: Ce n'est pas nécessaire.

M. Bernier: Si elles ont incorporé par renvoi un texte dans un règlement, elles doivent savoir de quoi il s'agit. Je présume qu'elles en ont un exemplaire.

M. Rempel: C'est pourquoi ce n'est pas nécessaire.

M. Bernier: Mais pourquoi enverrait-on quelqu'un à Londres ou à Tokyo pour obtenir un exemplaire d'une norme que le ministère ou l'autorité réglementante possède?

M. Rempel: Il peut s'agir d'un document que le ministère n'a pas le droit lui-même de distribuer.

M. Bernier: Nous allons maintenant prévoir dans une loi canadienne que le ministère ne peut pas montrer un exemplaire du document à un citoyen canadien. Le ministère ne serait pas autorisé par la loi à laisser les citoyens prendre connaissance de ce document.

M. Rempel: S'agit-il d'une question?

M. Bernier: Oui.

M. Rempel: Quelle est la question?

Mr. Bernier: You said the reason the department would not keep a copy is because they may not be legally authorized, according to you, to give a copy to the citizen who is subject to this material. So my question is: Why would the Government of Canada make a document a part of Canadian law and then, when citizens ask them what is this document they must obey, they are told by the government, we are not allowed to give it to you?

Mr. Rempel: The real question is: Is the document accessible to the public or not? Who gives it to them is really quite beside the point. If the document is accessible, it matters not in the least whether it is the government that gives it to them or whether the government tells them where they can get it. The question is: Is it accessible? This bill requires that it be accessible.

Mr. Bernier: I suggest to you and to the committee there are degrees of accessibility. I was once referred by the Department of Transport, in order to obtain a copy of a standard, to an address in London. I suggest that is far less accessible than if the Department of Transport had been able to give me a copy of that standard.

Mr. Rempel: If you are correct that that was not reasonably accessible, then that would not have lived up to the standard imposed by this bill.

Mr. Bernier: Your own briefing notes say that taking reasonable steps may be met by simply giving an address.

Mr. Rempel: It may in some circumstances but may not in others. If you have to go to London at the cost of \$300, that would be a relevant fact that might indicate it is not reasonably accessible. If the document is at another address in Ottawa, and it happens to be free or at a very low cost, then perhaps it is accessible.

Mr. Bernier: You have also said that this incorporated material is subject to review by the Department of Justice. Why do we not find anywhere in this bill an obligation on the regulatory authority to transmit a copy of the incorporated material to the deputy minister for review?

Mr. Rempel: The primary thing that the Department of Justice reviews is the regulation. In reviewing the regulation, you need to look at the incorporated material to find out what the effect of the incorporating provision is. Otherwise, you do not know what the incorporating provision does. So you need to look at the incorporated material. When the Department of Justice asks to see the incorporated material, the department will supply it. There is no need to force them to do so.

Mr. Bernier: Presumably, then, there are two places where the legislation could require a copy to be kept and to be made available to the citizen. One is the regulatory authority, which has the document because they referentially incorporated it, and the other is the office of the Clerk of the Privy Council because she has a copy for Justice lawyers to review.

M. Bernier: Vous avez dit que la raison pour laquelle le ministère ne pouvait pas conserver un exemplaire du document c'est que la loi ne l'autorise peut-être pas, selon vous, à remettre cet exemplaire à un citoyen visé par le règlement. Voici donc ma question: pourquoi le gouvernement du Canada incorporerait-il un document dans une loi canadienne si, lorsque les citoyens demandent à connaître le document auquel ils doivent se conformer, on ne peut pas le leur remettre?

M. Rempel: La vraie question à poser est celle-ci: le document est-il accessible au public ou non? Peu importe à qui on doit s'adresser pour l'obtenir. Si le document est accessible, peu importe si c'est le gouvernement à qui on doit s'adresser pour l'obtenir ou si le gouvernement ne fait que dire où on peut l'obtenir. Il suffit de se demander si le document est accessible. Le projet de loi exige qu'il le soit.

M. Bernier: On peut définir l'accessibilité de bien des façons. Lorsque je me suis adressé au ministère des Transports pour obtenir l'exemplaire d'une norme, on m'a donné une adresse à Londres. À mon avis, le document aurait été beaucoup plus accessible si le ministère des Transports avait pu m'en fournir un exemplaire.

M. Rempel: Si le document n'était vraiment pas raisonnablement accessible, cela contreviendrait dans ce cas aux dispositions du projet de loi.

M. Bernier: Vos propres notes d'information précisent qu'on peut considérer le fait de simplement donner une adresse comme une façon raisonnable de rendre le document accessible.

M. Rempel: Cela peut suffire dans certains cas et pas dans d'autres. S'il faut déboursier 300 \$ pour se rendre à Londres afin d'obtenir le document, on peut effectivement soutenir que le document n'est pas raisonnablement accessible. C'est une autre affaire si l'adresse se trouve à Ottawa et qu'on peut obtenir le document à peu de frais.

M. Bernier: Vous avez également dit que le document faisant l'objet de l'incorporation doit être examiné par le ministère de la Justice. Pourquoi n'est-il pas prévu dans ce projet de loi que l'autorité réglementante est tenue de transmettre un exemplaire du document incorporé au sous-ministre pour examen?

M. Rempel: Le ministère de la Justice revoit surtout le règlement. Dans le cadre de cet examen, il faut étudier le document incorporé pour en connaître son incidence. C'est pour cette raison qu'il faut examiner le document incorporé. Si le ministère de la Justice demande à voir le document incorporé, le ministère le lui fournira. Il n'est pas nécessaire de le contraindre à le faire.

M. Bernier: On pourrait s'attendre à ce que la loi exige qu'un citoyen puisse s'adresser à deux endroits pour obtenir un exemplaire du document visé. Le premier serait auprès de l'autorité réglementante, qui possède évidemment ce document puisqu'elle l'a incorporé par renvoi et le deuxième serait le Bureau du greffier du Conseil privé où se fait l'examen du règlement par les avocats du ministère de la Justice.

Mr. Rempel: This reminds me of a few things that I promised to do at the last meeting. One of them had to do with the Clerk of the Privy Council.

I can confirm that with regard to clause 15(1), dealing with the inspection of registered regulations, which is much the same as it is under the current act, it is in fact the original regulation that is produced for inspection by the Clerk of the Privy Council when people come to inspect it.

The other question for which I undertook to obtain an answer is: If there is an unpublished regulation, that is, a regulation that is not published in the *Canada Gazette*, how is that proved in court if the need arises? There are provisions in the Canada Evidence Act, which are unchanged by Bill C-25, which speak of the ways in which you prove regulations, of obtaining certified copies from the secretary and of the effect of those certified copies when they are filed in court.

Therefore, the regime for proving unpublished regulations is in place in the Canada Evidence Act and it is not changed at all by Bill C-25.

The third question for which I undertook to get a better answer was as to why the regulation-making authority respecting inspection and copying in section 26(e) was widened somewhat, so that there is now authority to make regulations respecting inspecting and copying. I consulted with colleagues and the best recollection we can come up with is that it had to do with a generalized feeling that future developments in technologies and the means by which regulations and information is stored and transmitted and that sort of thing may make it useful at some point to have some regulations that go beyond fixing fees; regulations that set out some methods and provide for different things than we consider at the moment.

Aside from that, we could not recollect a particular reason why that authority had been expressed more widely than under the current act.

Mr. Bernhardt: I will briefly go through some of the issues in connection with clauses 21, 22 and 23. There is not a great deal to say about clause 21. Clause 21(1) states:

Sections 22 to 24 apply unless another Act of Parliament expresses a contrary intention.

This would seem to state a rule of interpretation that would apply in any event, raising the question of why it was felt necessary to include it here and only with respect to three particular sections.

Similarly, clause 21(2), which provides for the coming into force or expiry of different parts of a regulation at different times, would appear to do no more than state what would appear to be the case in any event.

Clause 22, however, is a fairly significant provision. It governs the coming into force of all documents required to be registered

M. Rempel: Cela me rappelle que j'avais pris certains engagements lors de la dernière réunion. L'un d'entre eux avait quelque chose à voir avec le greffier du Conseil privé.

En ce qui touche le paragraphe 15(1) portant sur la consultation des textes enregistrés — ce que la loi actuelle prévoit déjà —, je confirme que c'est le règlement original que le greffier du Conseil privé remet aux gens qui viennent pour le consulter.

Je me suis aussi engagé lors de cette réunion à obtenir la réponse à la question suivante: Comment peut-on prouver devant un tribunal qu'un règlement a été adopté s'il n'est pas publié dans la *Gazette du Canada*? La Loi sur la preuve au Canada — et le projet de loi C-25 ne change rien à cet égard — énonce la façon dont on peut prouver l'existence d'un règlement. Il y est question du fait qu'on obtient une copie conforme du secrétaire auprès du Conseil privé et on précise l'importance que le tribunal attache à ces documents.

La Loi sur la preuve au Canada précise donc la façon dont on prouve l'existence d'un règlement non publié et le projet de loi C-25 ne change rien à cet égard.

La troisième question à laquelle je devais trouver une meilleure réponse est celle-ci: Pourquoi a-t-on élargi le pouvoir de l'autorité réglementante en ce qui touche la consultation et la distribution d'exemplaires des règlements aux termes du paragraphe 26e)? En effet, l'autorité réglementante se voit conférer le pouvoir de prendre des règlements en la matière. J'ai consulté des collègues à ce sujet, et la meilleure raison que nous pouvons y voir, c'est que l'on a peut-être jugé que compte tenu de l'évolution des techniques touchant la transmission et le classement des règlements, il serait peut-être utile à un moment donné que l'autorité réglementante puisse prendre des règlements qui vont au-delà de l'établissement de droits, qui prévoient certaines méthodes et moyens différents de ceux que l'on envisage en ce moment.

Nous ne voyons aucune autre raison qui expliquerait pourquoi on a élargi les pouvoirs conférés à l'autorité réglementante par la loi actuelle.

M. Bernhardt: Permettez-moi de vous expliquer brièvement les questions que soulèvent les articles 21, 22 et 23. Il n'y a pas grand-chose au sujet de l'article 21 qui énonce ceci:

Les articles 22 à 24 s'appliquent sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale.

Comme cet article semble énoncer une règle d'interprétation qui s'appliquerait dans tous les cas, il est permis de se demander pourquoi on ne précise que trois articles donnés.

L'article 21(2) qui précise la date d'entrée en vigueur ou d'expiration de différentes parties du règlement ne semble ne préciser que ce qui s'appliquerait de toute façon dans tous les cas.

L'article 22, cependant, est assez important. Il régit l'entrée en vigueur de tous les textes devant être enregistrés ainsi que des

and of regulations that are not required to be registered; that is, mainly non-magic-formula regulations.

The bill mirrors the present regime in that the general rule would be that a registered document comes into force on the beginning of the day it is registered, while a document that does not have to be registered comes into force on the beginning of the day it is made.

The result of this, of course, is that there will always be a gap of some kind between the time a regulation comes into force and the time it is published. Publication will always come after regulation or after making. In an ideal world, regulations would come into force only once they are published. In fact, that was recommended by this committee as long ago as 1977, and there are some jurisdictions where that is the rule.

I suggest that a mechanism whereby regulations only come into force on publication would also simplify the regulatory process. You would largely remove the need to deal in the bill with registration. The need for things like the "section 11" defence would largely disappear.

The question of what the appropriate time is for regulations to come into force is of some significance for members and you may wish to pay attention to that.

A second issue in clause 22 arises from clause 22(3) which provides that these general rules do not apply where the regulation or document specifies a different time for its coming into force.

While clause 23 expressly precludes the coming into force of a registered regulation retroactively, there is nothing in either clause 22 or clause 23 that expressly prohibits a retroactive unregistered regulation.

It may well be that it was considered unnecessary to provide for this because under the common law the rule would be that it could not be retroactive absent express authorization anyway. If that were the case, you could equally argue that there is no case in clause 23 to explicitly prohibit retroactivity for registered regulations. The problem is that it is dealt with expressly in one place and not the other. One could argue that it should be dealt with in both cases or should be dealt with in neither case.

The only other issue in these provisions I will mention is in relation to clause 23(1)(b), which is the provision dealing with registration of documents that do come into force prior to registration. The requirement is that they be registered as soon as possible. In most cases, the fact that the bill replaces the seven-day registration period with the requirement that it be done as soon as possible does not make much difference. The regulation will not come into force until it is registered anyway, so if there is a delay in registration, no harm is done. Here we are dealing with regulations that do expressly come into force before registration. These things are already in force. It may well be suggested that in that case there is no excuse for any undue delay in registering a law that is already applicable. In that case, one would argue that the seven-day period should be retained, if not as a general rule, then at least as a specific rule for regulations that are already in force prior to registration.

règlements non soumis à l'enregistrement, c'est-à-dire essentiellement aux règlements qui ne contiennent pas de formule magique.

Le projet de loi ne change rien au régime actuel dans la mesure où il prévoit qu'un texte enregistré entre en vigueur le jour de son enregistrement tandis qu'un texte non soumis à l'enregistrement entre en vigueur dès son adoption.

Il en découle évidemment qu'un certain temps s'écoulera toujours entre le moment où un règlement entre en vigueur et le moment où il est publié. La publication suit toujours l'établissement du règlement. Idéalement, un règlement ne devrait entrer en vigueur qu'une fois qu'il a été publié. C'est d'ailleurs ce qu'a recommandé ce comité dès 1977 et c'est ce qui se passe dans certaines provinces.

À mon avis, le fait que les règlements n'entrent en vigueur qu'après avoir été publiés simplifierait le processus réglementaire. Il ne serait plus nécessaire que le projet de loi mentionne l'enregistrement. Le manque de défense de l'article 11 ne serait plus non plus nécessaire.

La question de savoir quand il convient qu'un règlement entre en vigueur est importante et vous voudrez peut-être y accorder de l'attention.

L'article 22 soulève une autre question qui découle du paragraphe 22(3) qui prévoit que les règles générales ne s'appliquent pas lorsque le règlement ou le texte précise un autre moment pour son entrée en vigueur.

Si l'article 23 interdit expressément qu'un règlement enregistré entre en vigueur rétroactivement, les articles 22 ou 23 n'empêchent aucunement qu'un règlement non soumis à l'enregistrement s'applique de façon rétroactive.

On a peut-être jugé inutile de l'interdire parce qu'un règlement ne pourrait de toute façon être rétroactif en common law que si c'est expressément permis. Dans ce cas, on pourrait soutenir qu'il n'est pas nécessaire que l'article 23 interdise explicitement qu'un règlement enregistré soit rétroactif. Le problème, c'est qu'on le fait dans un article et non pas dans l'autre. Il serait sans doute préférable qu'on le fasse dans les deux cas ou qu'on ne le fasse pas du tout.

La dernière chose que j'aimerais mentionner au sujet de ces dispositions se rapporte à l'alinéa 23(1)b) qui porte sur l'enregistrement des textes dont l'entrée en vigueur précède l'enregistrement. L'alinéa précise que les textes doivent être enregistrés dans les plus brefs délais. Auparavant, l'enregistrement devait se faire dans un délai de sept jours. Dans la plupart des cas, cela revient au même. Le règlement n'entrera en vigueur de toute façon qu'après son enregistrement peu importe si un certain temps s'écoule avant l'enregistrement. Certains règlements entrent cependant en vigueur avant l'enregistrement. Ils sont déjà en vigueur. Dans le cas de ce genre de règlements, rien ne justifie qu'on retarde indéfiniment l'enregistrement d'une loi qui s'applique déjà. Il conviendrait peut-être de conserver la période de sept jours pour l'enregistrement dans le cas précis du moins des règlements dont l'entrée en vigueur précède l'enregistrement.

Mr. Bernier: On clause 24 there is not much to be said except to comment on an apparent duplication with the proposed added section 6 of the Interpretation Act which is enacted in this bill. One wonders if there is not a simpler way to deal with that.

Clauses 25 and 30 deal with the jurisdiction of this committee. That has been covered fairly extensively. Members will know that that jurisdiction is being truncated by this bill. The committee will no longer be able to review statutory instruments other than regulations which it can now review. It will not have the ability to review regulations that are not of general application.

Clause 30 would, I should add, preserve the committee's jurisdiction with respect to instruments that stood referred to the committee prior to the coming into force of this Bill C-25.

Clause 26 contains regulation-making powers. Many of these have been dealt with through other related provisions. What is left of some importance is clause 26(b). It would be interesting to know why we need regulations establishing an electronic system for public consultation on proposed regulations when the act nowhere provides for or requires public consultation. If there are to be regulations made for public consultation by means of computers, why not regulations for public consultation by other means?

Clause 26(f) gives a power to prescribe the reasonable steps to be taken to ensure that incorporated material is accessible to persons likely to be affected by regulations. This, of course, relates to clause 17 on which I just asked a few questions of Mr. Rempel.

What we want to ascertain is whether those regulations, once made, will constitute conclusive proof that reasonable steps were or were not taken. In other words, is it the view of the department that if the Governor in Council makes a regulation and says, "Here are the steps you must take to make reference to incorporated material available", and a regulation-making authority takes those steps, does that become unchallengeable? A person is then charged, goes before a court and argues, "Reasonable steps were not taken to bring this to my attention. You cannot convict me." What we want to know is whether that is meant to operate in such a way that a court would simply have to say, "I am sorry, the steps prescribed by regulations were taken. I have no discretion left to find that there were not reasonable steps."

We have a concern there. We do not think it should be up to the government, by regulation, to conclusively determine what is reasonable.

Senator Cogger: Mr. Chairman, I do not follow you. What would prevent a defendant from saying, "So what? You claim you have taken steps. I claim you have not"? Or, "The steps you have prescribed are not reasonable under the circumstances"? What is wrong with that?

Mr. Bernier: The defendant can certainly make that claim.

M. Bernier: Tout ce qu'il y a vraiment à dire au sujet de l'article 24, c'est qu'il semble faire double emploi avec le nouvel article 6 de la Loi d'interprétation que crée ce projet de loi. Peut-être y a-t-il une façon plus simple de s'y prendre.

Les articles 25 et 30 portent sur le mandat du comité. Nous en avons déjà discuté longuement. J'attire l'attention des membres du comité sur le fait que ce projet de loi limite la portée de leur mandat. Le comité ne pourra plus examiner des textes réglementaires autres que les règlements qu'il peut maintenant examiner. Il ne pourra pas revoir les règlements qui ne sont pas d'application générale.

Malgré l'article 30, le comité demeure saisi d'office des textes dont il était saisi avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-25.

L'article 26 énonce les pouvoirs en ce qui touche la prise de règlements. Nous en avons déjà parlé lorsque nous avons abordé des dispositions connexes. Reste le paragraphe 26b). Il serait intéressant de savoir pourquoi il nous faut des règlements portant sur l'établissement d'un système électronique de consultation du public sur les projets de règlements quand il n'est dit nulle part dans la loi que le public doit être consulté à ce sujet. Si des règlements doivent porter sur la consultation du public par voie électronique, pourquoi n'y en aurait-il pas qui porteraient sur la consultation du public par d'autres méthodes?

Le paragraphe 26f) accorde le pouvoir de déterminer les mesures raisonnables à prendre pour que les intéressés puissent avoir accès aux documents incorporés par renvoi dans un règlement. Ce paragraphe renvoie évidemment à l'article 17 sur lequel j'ai déjà posé quelques questions à M. Rempel.

Ce dont nous voulons nous assurer, c'est qu'une fois établi, ce règlement établira de façon concluante qu'on a pris ou non des mesures raisonnables. Autrement dit, le ministère juge-t-il que, si le gouverneur en conseil établit un règlement en disant: «Voilà les mesures à prendre pour pouvoir vous reporter aux documents disponibles» et qu'un organisme réglementaire fait le nécessaire, pourra-t-on contester ou non cette opinion? Si une personne est accusée et déclare au tribunal: «On n'a pas pris de mesures raisonnables pour me signaler l'affaire. Vous ne pouvez pas me déclarer coupable.» Selon cette disposition, le tribunal devrait-il simplement déclarer à ce moment-là: «Nous nous excusons, mais on a pris les mesures prescrites par le Règlement. Nous n'avons pas le loisir de déclarer qu'on n'a pas pris des mesures raisonnables.»

Cela nous inquiète. À notre avis, on ne devrait pas laisser au gouvernement le soin de déterminer de façon concluante par règlement ce qui est raisonnable ou non.

Le sénateur Cogger: Je ne vous suis pas, monsieur le président. Qu'est-ce qui empêcherait le prévenu de dire: «Cela importe peu. Vous prétendez avoir pris des mesures, mais je prétends que vous ne l'avez pas fait.» Ou bien encore: «Les mesures que vous avez prescrites ne sont pas raisonnables compte tenu des circonstances.» Quelle objection y aurait-il à cela?

M. Bernier: Le prévenu peut certes faire une telle déclaration.

Senator Cogger: But Parliament does not have the power to say, "You shall not offer that defence." That is not what they are purporting to do. They cannot. We cannot.

Mr. Bernier: If it wishes, Parliament can decide what is a defence and what is not. That is the question here.

Senator Cogger: Are you saying that Parliament can decide what is open as a defence?

Mr. Bernier: Senator, I refer to clause 11 of this act. It states precisely in what circumstances someone may avoid a prosecution because a regulation was unpublished.

Senator Cogger: I beg to differ. I think we are wasting our time with things that do not belong here. No one, not this Parliament or this committee, can prevent an accused person from offering a sensible and reasonable defence. I do not care what Parliament says.

Mr. Bernier: Exactly. Perhaps the witnesses will confirm that, senator, which will be fine.

Senator Cogger: Will you do that?

Mr. Rempel: Yes. I can confirm that the intention is that the steps prescribed here would be binding on the regulatory authority. Those are the steps they would have to take. However, if it came to a defence in court, it would be for the court to determine whether reasonable steps had been taken or not.

The court may very well look at the steps that had been prescribed, and take them into account, in the sense that they provide one view of what those steps should be. Perhaps they will give them some weight. They certainly would not be binding on the court.

Senator Cogger: In other words, it could be a defence for the regulatory authority to say, "I followed all the steps." If the regulatory authority fell short of the prescribed reasonable steps, indeed, it would be found at fault. If it had, then it does not yet preclude the defendant from saying, "You followed everything that is in there, but I still claim that they were unreasonable steps."

Mr. Rempel: That would be the department's position.

Mr. Bernier: The department, presumably, would see no problem with clause 26(f) simply reading, "The Governor in Council may make regulation prescribing steps to be taken to ensure that incorporated material is made available."

Mr. Rempel: Yes, that would have the same effect. The presence of the word "reasonable" helps to draw attention to the context.

Senator Cogger: What is wrong with the word "reasonable"?

Le sénateur Cogger: Mais le Parlement n'a pas le pouvoir de dire: «Vous ne pouvez pas invoquer cet argument.» Ce n'est pas ce que l'on veut faire. Le Parlement ne peut pas le faire. Nous ne pouvons pas le faire.

M. Bernier: S'il le veut, le Parlement peut décider ce qui constitue un argument acceptable pour la défense ou non. C'est cela qui nous intéresse.

Le sénateur Cogger: Voulez-vous dire que le Parlement peut décider quels arguments peuvent être invoqués comme moyens de défense?

M. Bernier: Sénateur, je me reporte à l'article 11 de la loi qui dit de façon précise dans quelles circonstances quelqu'un peut éviter des poursuites parce que le règlement n'a pas été publié.

Le sénateur Cogger: Je ne suis pas d'accord. Je pense que nous perdons notre temps en discutant de choses qui n'ont pas leur place ici. Personne au Parlement ou au comité ne peut empêcher un prévenu de présenter des arguments raisonnables et sensés pour sa propre défense. Peu importe ce que dit le Parlement à ce sujet.

M. Bernier: Exactement. Peut-être que les témoins le confirmeront, sénateur, ce qui serait très bien.

Le sénateur Cogger: Pouvez-vous le faire?

M. Rempel: Oui. Je peux confirmer que, ce que nous voulons, c'est que les mesures prescrites lient l'organisme réglementaire. Ce sont des mesures que l'organisme devrait prendre. Cependant, s'il y a contestation devant le tribunal, ce sera au tribunal de décider si l'on a pris des mesures raisonnables ou non.

Il pourrait très bien voir quelles mesures ont été prescrites et en tenir compte puisqu'elles représenteraient une opinion de ce que ces mesures doivent être. Le tribunal donnera peut-être du poids à cet argument. De toute façon, ces mesures ne lieraient certes pas le tribunal.

Le sénateur Cogger: Autrement dit, l'organisme réglementaire pourrait dire pour sa défense qu'il a pris toutes les mesures prescrites. Si l'organisme n'a pas pris toutes les mesures raisonnables prescrites, le tribunal pourrait juger qu'il a commis une erreur. À ce moment-là, cela n'empêcherait pas le prévenu de dire: «Vous avez fait tout ce qui est prescrit dans le Règlement, mais j'affirme malgré tout que ces mesures ne sont pas raisonnables.»

M. Rempel: Ce serait la position du ministère.

M. Bernier: Je suppose que le ministère n'aurait aucune objection à ce que l'article 26(f) dise simplement: «Le gouverneur en conseil peut établir un règlement qui prescrit les mesures à prendre pour garantir que les documents incorporés sont disponibles.»

M. Rempel: Oui, cela aurait le même résultat. Le mot «raisonnable» aide à attirer l'attention sur le contexte.

Le sénateur Cogger: Qu'avez-vous à redire au mot «raisonnable»?

Mr. Bernier: It implies a prejudgment, senator, that anything prescribed by the Governor in Council is a "reasonable" step.

Senator Cogger: That is good enough.

Mr. Bernier: The committee can decide that.

Clause 26(g) is something the committee might want to examine closely. These are exemptions from publication, indexing, inspection and copying. There are three classes of regulations with respect to which the Governor in Council can make such an exemption, where publication of a regulation with respect to copying it, et cetera, which I shall simply refer to as publication, could reasonably be expected to injure the conduct of federal-provincial affairs by the Government of Canada, the conduct of international affairs by the Government of Canada, or the defence of Canada or any allied state.

There are similar exemptions in the current act. Have these exemptions been made under the current legislation? First, it would be interesting to have an idea of the type of enabling clauses that are there. Those are not secret. Although the regulations made pursuant to them may be secret, the enabling powers are not. What enabling powers are there currently in the statutes of Canada under which regulations could possibly be made that would injure the conduct of international affairs by Canada?

More generally, on a level of principle, the purpose of making law, of course, is that it establishes a known rule of conduct. If you keep it secret in order not to injure the conduct of international affairs, then one has to wonder why there is that law in the first place.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): According to clause 26, the regulation made by the Governor in Council is a normative regulation concerning the regulations of the departments. According to clause 26, can this regulation be hidden, can it remain unpublished, clandestine, classified, or should it have of necessity to be published, if only to let it be known that the others will not be published or that some norms are in existence, since it sets standards and obligations?

[English]

Mr. Bernier: In other words, is the exempting regulation itself exempted from publication on the ground it would reveal what it is you are trying to exempt in the first place? I have never seen a exempting regulation exempting document "x" on the ground that publication would injure federal-provincial affairs.

I suspect none have been made, but I may be wrong.

We can ask the witnesses and the government under which enabling powers — those are not secret — the government would

M. Bernier: Cela laisse entendre, sénateur, que l'on supposerait d'avance que tout ce que peut prescrire le gouverneur en conseil constitue une mesure «raisonnable».

Le sénateur Cogger: Cela nous satisfait.

M. Bernier: Le comité pourra décider.

Le comité voudra sans doute examiner de très près l'article 26g). Il prévoit des exemptions relatives à la publication, y compris l'insertion dans les index, la consultation et la reproduction. Il y a trois catégories de règlements à propos desquelles le gouverneur en conseil peut prévoir de telles exemptions relatives à la publication, y compris l'insertion dans les index, et de communication pour consultation ou par distribution d'exemplaires, et ainsi de suite, s'il est convaincu que cela risquerait vraisemblablement de porter préjudice, soit à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédérales-provinciales, soit à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires internationales, soit à la défense du Canada ou d'États alliés.

La loi actuelle prévoit des exemptions du même genre. A-t-on accordé de telles exemptions conformément à la loi actuelle? Ce serait assez intéressant d'avoir une idée du genre de dispositions habilitantes qui existent déjà. Ces dispositions ne sont pas secrètes, même si les règlements établis conformément à ces dispositions peuvent l'être. Quelles dispositions habilitantes existe-t-il maintenant dans les lois du Canada qui permettraient d'établir des règlements qui risqueraient vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales du Canada?

De façon générale, et au niveau des principes, on adopte des lois pour établir un code de comportement particulier. Si vous gardez ce code secret pour ne pas porter préjudice à la conduite des affaires internationales, il faut se demander à quoi peut servir une telle loi.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel) : Monsieur Bernier, à l'article 26, le règlement décrété par le gouverneur en conseil est un règlement normatif sur les règlements des divers ministères. En vertu de l'article 26, peut-il être caché, non publié, fait en catimini, en secret ou si, nécessairement, vu qu'il établit des normes et des obligations, il ne devrait pas forcément être publié, au moins pour nous dire qu'on ne publiera pas les autres ou qu'il y a des normes?

[Traduction]

M. Bernier: Autrement dit, le règlement d'exemption est-il lui-même exempt de publication parce qu'il risquerait de révéler ce que vous essayez d'exempter? Je n'ai jamais vu de règlement d'exemption disant que tel document ne peut pas être publié parce qu'il porterait préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales.

J'ai l'impression qu'on n'a jamais établi de tels règlements, mais je me trompe peut-être.

Nous pourrions demander aux témoins et au gouvernement selon quels pouvoirs habilitants, vu qu'il n'y a pas de secret à ce

make regulations that might possibly injure the conduct of federal-provincial affairs.

Those are the questions on clause 26.

Clause 28 gives a power to exempt previously exempted regulations from the regulatory process. The current legislation exempts certain regulations. Under this transitional provision, the Governor in Council could exempt, under this bill, what was exempted under the previous act. The only question that there might be is: Why given the breadth of the exemption power in clause 5(1), is this transitional provision even needed?

Clause 119 is interesting. It is the coming-into-force clause. It provides:

This Act or any of its provisions comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council.

What possible reason could there be for different provisions of this proposed Regulations Act coming into force on different days? It is one regime. As was the case with the Statutory Instruments Act, all of it would normally be expected to come into force on the same day. The concern there, of course — and I am sure that this has occurred to other people — is that clause 25, which grants the jurisdiction to the standing joint committee, is a part of the act, and under this you could conceivably have the whole Regulations Act proclaimed into force except for clause 25, which provides for scrutiny by the standing joint committee, being proclaimed later.

Mr. Lee: Conspiracy theory.

Senator Cogger: Imminent death.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Having heard Mr. Bernier, do members have any questions on these points?

Mr. Wappel: Why is clause 119 drafted in that way? What is the rationale?

Mr. Rempel: The coming-into-force provision in clause 119 is simply the standard coming-into-force clause that typically appears in the statutes as they are drafted. There is no particular expectation that it will be necessary to bring parts of the act into force on different days than other parts of the act. However, should the bill be passed, there is always some work to be done in terms of implementation. Matters can appear that would make it useful to have parts of the act come into force at differing times. I can promise, quite safely, on behalf of the department that clause 25 will come into force at the same time as the rest of the act.

Mr. Wappel: That is reassuring. Did I understand you to say that this is the standard clause?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Wappel: That is not my experience. My experience is that the bill comes into force on the day that it is proclaimed. Certain bills have certain transitional provisions which amend certain

sujet, le gouvernement peut établir des règlements qui risqueraient de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales.

Ce sont les questions qui portent sur l'article 26.

L'article 28 permet d'exempter les textes déjà exemptés du processus réglementaire. La loi actuelle prévoit certaines exemptions. Selon cette disposition transitoire, le gouverneur en conseil peut invoquer le projet de loi pour exempter ce qui était déjà exempté selon la loi précédente. La seule question que l'on pourrait se poser à ce sujet est celle-ci: vu l'étendue du pouvoir d'exemption prévu au paragraphe 5(1), a-t-on vraiment besoin de cette disposition transitoire?

L'article 119 est aussi intéressant. Il s'agit de l'article prévoyant l'entrée en vigueur du projet de loi. Il stipule ceci:

La présente loi ou telle de ses dispositions entre en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

Quelle raison pourrait-il y avoir pour que différentes dispositions du projet de loi sur les règlements entrent en vigueur à des dates différentes? Il s'agit d'un régime unique. Comme dans le cas de la Loi sur les textes réglementaires, normalement, toutes ces dispositions devraient entrer en vigueur le même jour. Bien entendu, le problème vient du fait, comme d'autres l'ont sans doute constaté aussi, que l'article 25, qui confère compétence au comité mixte permanent, fait partie de la loi et que cette disposition d'entrée en vigueur pourrait permettre que l'on proclame toute la loi sur les règlements sauf l'article 25 et que l'on attende à plus tard pour proclamer cet article qui autorise le comité mixte permanent à examiner les règlements.

M. Lee: C'est la théorie de la conspiration.

Le sénateur Cogger: De la mort imminente.

Le coprésident (sénateur Lewis): Maintenant que M. Bernier a terminé, y a-t-il d'autres questions sur ces mêmes points?

M. Wappel: Pourquoi l'article 119 est-il rédigé en ces termes? Quelle est l'explication?

M. Rempel: La disposition d'entrée en vigueur à l'article 119 reprend simplement le texte habituel que contiennent normalement les projets de loi. On ne pense pas vraiment qu'il sera nécessaire de proclamer différentes parties de la loi à des dates différentes. Cependant, si le projet de loi est adopté, il restera toujours certaines choses à faire au sujet de son entrée en vigueur. Il peut arriver des choses qui rendraient utile de proclamer certaines dispositions du projet de loi à des dates différentes. Au nom du ministère, je peux vraiment vous promettre que l'article 25 entrera en vigueur à la même date que le reste de la mesure.

M. Wappel: C'est rassurant. Avez-vous bien dit que c'est la disposition habituelle?

M. Rempel: Oui.

M. Wappel: Ce n'est pas ce que j'ai constaté. D'après ce que j'ai vu auparavant, un projet de loi entre d'habitude en vigueur le jour de sa proclamation. Certains projets de loi contiennent des

other bills where there are certain steps which must occur, but that is not the norm.

Mr. Rempel: I can try to confirm that, but that is our understanding, and we say in the briefing book that this is a typical coming-into-force provision.

Mr. Wappel: Thank you.

Let me jump back, then, to a question on clause 21. Why is it there?

Mr. Rempel: The clause responds to a situation that might arise where the rules set out in clauses 22 to 24 are different from the rule that is expressed in another act.

You may have a situation where two acts express two contrary intentions. The provisions here could either apply notwithstanding what other acts say, or subject to what other acts say. This simply sets down the rule that these clauses apply subject to whatever other acts happen to say.

Mr. Wappel: Our counsel suggests that clause 21(1) is a statement of the obvious, and that it is already a rule of interpretation.

Mr. Rempel: There is a choice to be made. If you have two acts which express contrary intentions, you must choose. Either the one act applies notwithstanding the other, or it applies subject to the other.

Mr. Wappel: What is the current rule of interpretation for that exact situation?

Mr. Rempel: A number of rules could be applied. There are rules which have to do with which is more specific and which is more general. You try to gather the intention of Parliament through a number of different rules of interpretation to determine which ought to apply. This makes it clear that Parliament says exactly what it means. These things do not apply if there is a contrary intention somewhere else.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Suppose the other act does not express a contrary intention. What applies then?

Mr. Rempel: If the other act does not express a contrary intention, then these rules apply.

Mr. Wappel: Why would the entire bill not be subject to this?

Mr. Rempel: This is a particular context where it is anticipated that other acts may well express an intention on this point, and we wanted to clarify the matter. In other parts of this bill, if there were a contrary intention elsewhere, we simply mean the application of the ordinary interpretative rules apply. In some cases, the other act may apply; in some cases, it would be this bill.

dispositions transitoires qui modifient d'autres mesures et qui prévoient certaines autres choses à faire, mais ce n'est pas la norme.

M. Rempel: Je peux essayer d'en obtenir confirmation, mais nous avons bien l'impression que, comme nous le disons dans le feuillet de renseignements, cet article reprend le libellé normal des dispositions d'entrée en vigueur.

M. Wappel: Merci

Si vous me le permettez, je voudrais revenir à l'article 21. Pourquoi cet article est-il là?

M. Rempel: Cet article porte sur les situations qui pourraient se produire lorsque les règles prescrites dans les articles de 22 à 24 sont différentes de la règle prévue dans une autre loi.

Il peut se produire que deux lois expriment deux intentions contraires. Les dispositions de cet article pourraient s'appliquer malgré ce que prévoient d'autres lois ou bien encore sous réserve de ce que prévoient d'autres lois. Cet article ne fait que préciser que les dispositions s'appliqueront sous réserve de ce que d'autres lois peuvent prévoir.

M. Wappel: D'après notre conseiller juridique, le paragraphe 21(1) décrit une évidence et que c'est déjà une règle d'interprétation.

M. Rempel: Il faut faire un choix. Si vous avez deux lois qui expriment des intentions contradictoires, vous devez choisir. Ou bien une loi s'appliquera malgré ce que l'autre prévoit, ou bien elle s'appliquera sous réserve de l'autre loi.

M. Wappel: Que prévoient maintenant les règles d'interprétation dans cette situation particulière?

M. Rempel: On pourrait appliquer différentes règles. Certaines règles portent sur des cas précis et d'autres sur des situations plus générales. Il faut essayer de déduire quelle était l'intention du Parlement en appliquant diverses règles d'interprétation pour savoir laquelle des lois doit s'appliquer. Cette disposition précise que le Parlement dit exactement ce qu'il veut dire. Les règles ne s'appliquent pas si une autre loi prévoit une intention contraire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Supposons que l'autre loi n'exprime pas une intention contraire. Laquelle des lois s'appliquera à ce moment-là?

M. Rempel: Si l'autre loi n'exprime pas une intention contraire, ces règles s'appliquent.

M. Wappel: Pourquoi cela ne s'appliquerait-il pas à tout le projet de loi?

M. Rempel: Il s'agit d'une situation particulière où l'on pense que d'autres lois risquent d'exprimer une intention sur le même point et nous voulions apporter certaines précisions à ce sujet. Dans d'autres parties du projet de loi, nous voulons que, si deux lois expriment des intentions contradictoires, ce seront les règles d'interprétation ordinaires qui s'appliqueront. Dans certains cas, l'autre loi pourrait s'appliquer et, dans d'autres, ce sera le projet de loi.

There are one or two other places where we may specify one way or another. It is a matter of anticipating what conflicts might occur and then making provision for what should happen.

Mr. Wappel: Referring to clause 23, our counsel suggests that, in an ideal world, if regulations came into force upon publication, we would not need this clause. We would not need to worry about when things are registered and the day it comes into force and all that. It would come into force when it is published and not before; is that not right?

Mr. Rempel: We are talking here about default rules. Even in a scheme where the default rule was that things came into force on publication, it still is quite likely that you would need to allow for exceptions in appropriate cases for things to come into effect before publication.

Mr. Wappel: Yes.

Mr. Rempel: Then you would need a section like clause 23 as part of that scheme as well. It would be directed somewhat differently.

Mr. Wappel: If the default rule was that they would come into force on publication in all cases except exceptions, would that not simplify matters?

Mr. Rempel: Not really.

Mr. Wappel: Why?

Mr. Rempel: You would still need the defence provision because of the exceptions where things would still come into force before publication. You would still need provisions dealing with registration because there is still value in having a central registry of regulations, even if registration is not the trigger for coming into force.

You can change the default rule, but you still need to account for other possibilities. That leaves most of these clauses, although they would be changed.

Mr. Wappel: I am not talking about the clauses; I am talking about the real world where people must deal with regulations. I am not talking about the esoteric art of drafting a statute. If the default rule were that a regulation came into force on publication, and if that were the normal course of events in the day-to-day life of Canada, would that not simplify matters for everyone concerned? Is not the real purpose of this bill to simplify the regulation-making process?

In the real world, if the general default rule, to use your words, is "comes into force on publication," would you not agree with me that that would simplify things on a day-to-day basis?

Mr. Rempel: I am not sure what you mean by "simplify" in this context. The person will learn about the regulation on

Il y a un ou deux autres endroits où nous pourrions préciser que ce sera une loi ou une autre. Nous voulions simplement prévoir d'avance les conflits qui risquent de se produire et adopter des dispositions qui s'appliqueraient dans de tels cas.

M. Wappel: Pour revenir à l'article 23, notre conseiller juridique signale que nous n'aurions pas besoin d'un tel article dans un monde idéal où les règlements entreraient en vigueur au moment de leur publication. Nous n'aurions pas besoin de nous inquiéter du moment où certains textes sont enregistrés, du moment où ils entrent en vigueur, et tout le reste. Les textes entreraient en vigueur au moment de leur publication et pas avant. N'est-ce pas exact?

M. Rempel: Nous parlons ici de règles par défaut. Même si nous avions une règle par défaut disant qu'un texte entrera en vigueur au moment de sa publication, on devrait probablement prévoir des exceptions dans des cas appropriés si certains textes devaient entrer en vigueur avant leur publication.

M. Wappel: Oui.

M. Rempel: Nous aurions à ce moment-là besoin d'un article comme l'article 23 même en présence d'une telle règle par défaut. Il serait sans doute libellé quelque peu différemment.

M. Wappel: Si la règle par défaut stipulait que les textes entreraient en vigueur au moment de leur publication dans tous les cas sauf pour certaines exceptions, est-ce que cela ne simplifierait pas les choses?

M. Rempel: Pas vraiment.

M. Wappel: Pourquoi?

M. Rempel: Il faudrait malgré tout une disposition de ce genre à cause des exceptions où des textes entreraient en vigueur avant leur publication. Il faudrait malgré tout une disposition relative à l'enregistrement parce que c'est encore utile d'avoir un registre central même si l'enregistrement lui-même n'est pas ce qui détermine la date d'entrée en vigueur.

On peut changer la règle par défaut, mais il faut néanmoins prévoir d'autres possibilités. La plupart de ces articles devraient être maintenus, quoique qu'on puisse toujours les modifier.

M. Wappel: Je ne veux pas parler des articles, mais plutôt de ce qui se passe dans le monde extérieur où les gens doivent composer avec les règlements. Je ne veux pas parler de l'art ésotérique de la rédaction législative. Si la règle par défaut disait qu'un règlement entre en vigueur au moment de sa publication et si c'était ce qui se passait normalement au Canada, est-ce que cela ne simplifierait pas les choses pour tout le monde? Le véritable objectif du projet de loi n'est-il pas de simplifier le processus réglementaire?

Dans le monde réel, si, comme vous le dites, la règle par défaut dit qu'un texte entre en vigueur au moment de sa publication, ne pensez-vous pas comme moi que cela simplifierait les choses en temps normal?

M. Rempel: Je ne sais pas au juste ce que vous entendez par «simplifier» dans un tel cas. Les personnes visées seront mises au

publication in either event. It is just as simple for them whether it comes into force on registration or on publication.

Mr. Wappel: Why do you say that? If they open up the *Canada Gazette* and see that it is published, they know it is in force. They do not have to look anywhere else. They need not worry about publication or days. There it is; it is in force. What could be simpler?

Mr. Rempel: That is true under the registration scheme as well if it comes into force when it is registered.

Mr. Wappel: How does anyone know it is registered?

Mr. Rempel: It must be registered before it is published. If it is published, they know it has been registered.

Mr. Wappel: What if it is not published?

Mr. Rempel: Then it has been drawn to their attention in a different way.

Mr. Wappel: Your answer is, "No, it is not simpler in the real world."

Mr. Rempel: It is not clear to me why it would be. I am not saying it is not; I am simply saying I cannot identify a way in which it is simpler.

Mr. Wappel: Well, that is an answer. We are told that in Australia, Quebec, and Newfoundland they have a law which provides that the regulations come into force upon publication. Do you have any information on that?

Mr. Rempel: I believe that is true.

Mr. Wappel: Do you know why they do that?

Mr. Rempel: No, I do not.

Mr. Wappel: Have you made inquiries?

Mr. Rempel: No, we have not consulted with those governments.

Mr. Wappel: Do you know if they have encountered any problems with those regimes?

Mr. Rempel: We have not asked them for advice on that point.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): Mr. Rempel, you really don't know why, in civilized countries, a regulation comes in to force as soon as it is published? Yourself, as a legal advisor, someone close to the minister, you are telling us with a straight face that you have no idea why things are done that way in some countries?

[English]

Mr. Rempel: One must distinguish between the coming into force of a regulation and the point at which it becomes binding on members of the public in the sense that they can be convicted of an offence for failing to live up to what the regulation demands.

courant du règlement au moment de sa publication de toute façon. C'est aussi simple pour elles que le règlement entre en vigueur au moment de son enregistrement ou au moment de sa publication.

M. Wappel: Pourquoi dites-vous cela? Si quelqu'un ouvre la *Gazette du Canada* et voit qu'un règlement a été publié, il saura que ce règlement est en vigueur. Il n'a pas besoin d'aller chercher ailleurs. Il n'a pas besoin de s'inquiéter de la date de publication ou du nombre de jours qui peuvent s'écouler. Le règlement est là; il est donc en vigueur. Qu'est-ce qui pourrait être plus simple?

M. Rempel: C'est aussi la même chose selon le système d'enregistrement vu que le règlement entrera en vigueur au moment de son enregistrement.

M. Wappel: Comment peut-on savoir que le règlement a été enregistré?

M. Rempel: Il doit être enregistré avant d'être publié. Si un règlement est publié, on saura qu'il a été enregistré.

M. Wappel: Qu'arrive-t-il si le règlement n'est pas publié?

M. Rempel: L'existence de ce règlement aura été signalé aux intéressés autrement.

M. Wappel: Vous dites donc que ce ne serait pas plus simple dans le monde réel.

M. Rempel: Je ne vois pas pourquoi ce le serait. Je ne veux pas dire que vous avez tort, seulement que je ne peux pas voir pourquoi ce serait plus simple.

M. Wappel: On nous a dit que l'Australie, le Québec et Terre-Neuve ont une loi qui stipule qu'un règlement entre en vigueur au moment de sa publication. Avez-vous des renseignements là-dessus?

M. Rempel: Je pense que c'est vrai.

M. Wappel: Savez-vous pourquoi?

M. Rempel: Non, je l'ignore.

M. Wappel: Vous êtes-vous renseigné?

M. Rempel: Non, nous n'avons pas consulté les gouvernements en question.

M. Wappel: Savez-vous s'il y a eu des problèmes à cause de cela?

M. Rempel: Nous n'avons pas demandé ce qu'ils en pensaient.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Monsieur Rempel, vous n'avez aucune idée pourquoi, dans les pays civilisés, généralement un règlement entre en vigueur après sa publication? Vous qui êtes juriste, tout près du sous-ministre, vous nous dites, sans rire, que vous n'avez aucune idée pourquoi dans certains pays on procède de cette façon?

[Traduction]

M. Rempel: Il faut faire la distinction entre l'entrée en vigueur d'un règlement et le moment où il lie les membres du public, c'est-à-dire le moment où quelqu'un peut être déclaré coupable d'un délit s'il n'a pas fait ce que prescrit le règlement.

All regulations are enacted for the public good. Many regulations are beneficial to the members of the public and do not impose burdens on members of the public. It is often important that regulations come into force at the earliest possible stage in the sense of having legal effect. That stage here would be registration.

Difficulties having to do with people knowing about regulations and the unfairness issues are dealt with by the defence that is available. You have a regime in which regulations come into force and have legal effect at the first opportunity, but the drawbacks in terms of people knowing about the law and being subject to the law are dealt with through the defence provision. You have both concerns dealt with.

Mr. Bernier: Mr. Rempel, when you look at it strictly in terms of enforcement of regulations and punishing someone for a contravention, to that extent it is true that the defence takes care of it. The fact is that in our country most people obey the law because it is the law. You still have people obeying the law who are possibly subject to administrative, non-penal sanctions such as a permit cancellation based on a law that has not yet been published.

The defence in clause 11 only takes care of one type of consequence. It does not go to justifying why someone is made to obey a certain law when it has not yet been published. It does not go to explaining why someone's licence and possibly his livelihood should be taken away on the basis of a law that has not yet been published at the time the licence cancellation took place.

Under clause 11, the defence is limited. It is a limited, penal thing. I suggest that clause 11 cannot be a full answer to the question that was raised.

Mr. Wappel: I have one more question that deals with what we are told. The Special Committee on Regulatory Reform, the Law Reform Commission of Canada and the Task Force on Program Review all identified as a deficiency in the present legislation the absence of a requirement to forward to this committee a copy of regulations not published in the *Gazette*. All of those very august bodies identified that as a deficiency. Why, then, was this deficiency not dealt with in the proposed legislation?

Mr. Rempel: This goes back to the same discussion we have had in a number of different contexts in the sense that unpublished regulations, for the most part, are those which meet the principal definition of regulation but do not meet the test in clause 4 —

Mr. Wappel: So what?

Mr. Rempel: — or are, I suppose, the ones which are excluded by regulation. It is the exercise of identifying them and deciding which are regulations and which are not that is meant to be avoided. If there were a duty to transmit copies of those, it would go against the intent that clause 4 is meant to meet — that is, to describe the class of documents to which one has to answer the question of whether they are regulations or not.

Tous les règlements sont établis dans l'intérêt public. Bien des règlements sont utiles aux membres du public et ne leur imposent pas le moindre fardeau. Il importe souvent qu'un règlement entre en vigueur le plus tôt possible pour avoir force de loi. Selon cet article, cela arrivera au moment de l'enregistrement.

Les problèmes que peuvent avoir les membres du public parce qu'ils ne sont pas au courant des règlements et les injustices que cela peut causer sont prises en compte par les arguments qu'on peut invoquer pour se défendre. Nous avons un régime qui prévoit que les règlements entrent en vigueur et ont force de loi le plus tôt possible, mais les problèmes que cela peut causer aux membres du public sont pris en ligne de compte dans les moyens de défense. Le projet de loi tient compte des deux considérations.

M. Bernier: Monsieur Rempel, si vous songez uniquement à l'application des règlements et à la possibilité de punir ceux qui y contreviennent, vous avez raison de dire que l'argument de défense tient compte de ces considérations. Le fait est que la plupart des gens au Canada obéissent à la loi parce que c'est la loi. Par ailleurs, il y a des gens qui obéissent à la loi et qui pourraient être passibles de sanctions administratives et non pénales comme l'annulation d'un permis quelconque à cause d'un règlement qui n'a pas encore été publié.

Le moyen de défense prévu à l'article 11 ne vise qu'un genre de conséquence. On ne peut pas s'en servir pour expliquer pourquoi quelqu'un doit obéir à la loi lorsque cette loi n'a pas encore été publiée. On n'explique pas pourquoi le permis et même le mode de subsistance de quelqu'un pourrait lui être retiré à cause d'une loi qui n'a pas encore été publiée au moment où le permis a été retiré.

Le moyen de défense prévu à l'article 11 est limité. Il ne porte que sur les sanctions pénales. Selon moi, vous ne pouvez pas invoquer l'article 11 pour répondre à la question qui a été posée.

M. Wappel: Je voudrais poser une autre question à propos de ce qu'on nous a dit. Le comité spécial de la réforme réglementaire, la Commission de réforme du droit du Canada et le groupe de travail chargé de l'examen des programmes ont tous dit que le fait qu'on n'exige pas la transmission au comité d'un exemplaire des règlements qui ne sont pas publiés dans la *Gazette* était vraiment une lacune de la loi actuelle. Tous ces augustes organismes ont déclaré que c'était une lacune. Pourquoi n'a-t-on pas comblé cette lacune dans le projet de loi?

M. Rempel: Cela nous ramène à une discussion que nous avons déjà eue dans d'autres contextes parce que, dans la plupart des cas, les règlements non publiés sont ceux qui correspondent à la définition principale d'un règlement, mais qui ne satisfont pas au critère énoncé à l'article 4...

M. Wappel: Et après?

M. Rempel: ... ou, j'imagine, ceux qui sont exemptés par règlement. Ce que nous cherchons à éviter, c'est d'être obligé de les identifier et de décider ce qui est un règlement et ce qui ne l'est pas. S'il fallait transmettre des exemplaires de tous ces textes, cela irait à l'encontre de l'objectif de l'article 4, qui visent à déterminer quels documents correspondent à la définition d'un règlement.

Mr. Wappel: Just a minute. They are regulations; they are simply unpublished regulations, right?

Mr. Rempel: When you say "they are regulations", that is a judgment. You have made the judgment that they meet the definition of "regulation". The whole point of clause 4 is to limit the class of documents for which that decision must be made.

The answer to your question is that the decision not to include the provision that you mentioned flows from the policy decision, taken in other clauses of the bill, that we want to have a boundary around the number of documents that need to be addressed to determine whether they are regulations or not.

Mr. Wappel: No, the purpose of this is to lessen the numbers of documents that need to go through the regulatory process, to make the life of the bureaucrats easier. That is the reality, is it not?

Mr. Rempel: There is an attempt to lessen the number of documents that go through the process.

Mr. Wappel: Clearly there are still regulations. They are unpublished regulations because they are not called a regulation. We have already been through clause 4. The point is that there are unpublished regulations. A number of what I would call expert committees and task forces have identified the fact that this is a deficiency. You have said that, for policy reasons, the advice of those bodies that have identified that as a deficiency has been rejected in favour of this bill. That is what you are telling me, right? You are agreeing with me that the reason that has been rejected is because we want to lessen the number of regulations subject to the regulatory process. Is that not true?

Mr. Rempel: The effect of clause 4 will be to lessen the number of documents subject to the process, to some extent. However, what clause 4 allows is for Parliament to determine in advance which enabling provisions will lead to regulations or not. The intention is that that be done in an appropriate way so that you have simply a predetermination rather than a post-determination.

You may miss some so that some regulations are not published. At that point, other clauses do more to ameliorate the effects of the process. The purpose of clause 4 is more to make a predetermination rather than a post-determination.

Under clause 4, the intention is that those enabling provisions that will lead to regulations will be properly labelled so that those things would, in fact, go through the process.

Mr. Wappel: Just so I understand this for the record and for the future, the drafters of this bill were in fact aware of the comments of the Special Committee on Regulatory Reform, the Law Reform Commission and the Task Force on Program Review and specifically, as a policy matter, rejected the advice to refer to this committee unpublished regulations; is that correct?

M. Wappel: Un instant. Il s'agit bien de règlements et non pas simplement de règlements non publiés, n'est-ce pas?

M. Rempel: Quand vous dites «il s'agit de règlements», vous portez un jugement. Vous avez décidé que ces textes correspondent à la définition d'un règlement. En réalité, l'article 4 limite la catégorie de documents pour lesquels on doit prendre une telle décision.

La réponse à votre question, c'est que la décision de ne pas inclure la disposition que vous avez mentionnée vient d'une décision de politique reflétée dans d'autres articles du projet de loi, parce que nous voulons limiter le nombre de documents pour lesquels il faudra déterminer s'il s'agit d'un règlement ou non.

M. Wappel: Non, l'objectif consiste à réduire le nombre de documents qui doivent passer par le processus réglementaire pour faciliter la vie des bureaucrates. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Rempel: On veut effectivement réduire le nombre de documents qui doivent passer par ce processus.

M. Wappel: Il existe certainement encore des règlements. Ce sont des documents non publiés parce qu'on ne les appelle pas «règlements». Nous avons déjà parlé de l'article 4. Le fait est qu'il s'agit de règlements non publiés. Certains comités d'experts et groupes de travail ont signalé que c'était un problème. Vous dites que, pour des raisons de politique, on a rejeté les conclusions de ces organismes disant qu'il s'agit d'une lacune et qu'on a opté plutôt pour les dispositions contenues dans le projet de loi. C'est bien ce que vous me dites, n'est-ce pas? Vous reconnaissez avec moi qu'on a rejeté cette opinion parce qu'on voulait réduire le nombre de règlements assujettis au processus réglementaire. N'est-ce pas exact?

M. Rempel: L'article 4 aura pour effet de diminuer, dans une certaine mesure, le nombre de textes assujettis au processus réglementaire. Toutefois, l'article 4 permet au Parlement de déterminer d'avance quelles dispositions habilitantes font l'objet de règlements ou pas. L'intention est de faire en sorte qu'il y ait prédétermination et non postdétermination.

Il est possible d'en oublier quelques-uns, c'est pourquoi certains règlements ne sont pas publiés. À ce sujet, d'autres articles font plus pour améliorer les effets du processus. L'article 4 penche plus du côté d'une prédétermination que du côté d'une postdétermination.

Aux termes de l'article 4, les dispositions habilitantes qui feront l'objet de règlements seront dûment signalées pour que le processus s'applique.

M. Wappel: Je vais m'assurer que je comprends bien et que tout cela est bien clair: les rédacteurs de ce projet de loi étaient bien au courant des observations du comité spécial sur la réforme de la réglementation, de la Commission de réforme du droit et du groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, n'est-ce pas? Ils ont néanmoins choisi de ne pas tenir compte de ces avis et de ne pas soumettre à notre comité les règlements non publiés, n'est-ce pas?

Mr. Rempel: I am merely offering an explanation, given how that omission is consistent with some of the other clauses in the bill.

I really cannot say.

Mr. Wappel: You have no personal knowledge of this?

Mr. Rempel: I cannot say what the drafters were or were not aware of.

Mr. Wappel: You have no personal knowledge of it or you cannot say?

Mr. Rempel: I do not have personal knowledge.

Mr. Lee: Mr. Chairman, on that issue, could we ask the witness to inform himself and provide us with an answer? This seems to be a fairly simple thing to do.

Mr. Wappel: The minister should be able to answer that question.

Mr. Lee: If the witness does not know the answer, then I would ask the chairman to ask the witness to inform himself and provide us with an answer. The question is whether the drafters in his department were aware of the recommendations of the three committees cited when they clearly chose to put into this legislation a provision that provided other than what had been recommended.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Do you want to give us an answer on that?

Mr. Rempel: I am not quite sure how to go about answering that question, to be completely honest.

Mr. Lee: The witness might direct the question to his deputy minister. I am sure that where there is a question put to the Department of Justice, there is always someone with an answer, at least one answer.

Mr. Wappel: Mr. Rempel, you might begin by going to the drafters and asking whether they were aware of the recommendations of these three committees. If the answer is yes, you can ask why they rejected them. How about starting there?

Mr. Rempel: My role here is to offer explanations and the department's interpretation of the bill as it stands. I am not really sure that my role is to delve into the motivations of the people who actually draft it. I can leave that to your judgment.

Mr. Wappel: I believe it was you who brought up the word "policy" in your answer. Since you brought up the word "policy," Mr. Lee is simply asking you to follow up and see if you can determine who decided on the policy and why the recommendations of those three commissions were rejected. That is all we are asking you to do. Are you uncomfortable with that?

Mr. Rempel: I will do my best.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are there any further comments or questions?

M. Rempel: Je me contente de vous expliquer que cette omission est bien conforme à certains autres articles du projet de loi.

Je ne peux vraiment pas vous répondre.

M. Wappel: Personnellement, vous n'êtes pas au courant?

M. Rempel: Je ne saurais vous dire si les auteurs du projet de loi le savaient ou pas.

M. Wappel: Vous n'êtes pas au courant personnellement ou bien vous ne pouvez pas répondre?

M. Rempel: Je ne suis pas au courant personnellement.

M. Lee: Monsieur le président, à ce sujet, pourrions-nous demander au témoin de s'informer et de nous fournir plus tard une réponse? Cela semble assez simple.

M. Wappel: Le ministre devrait être en mesure de répondre à cette question.

M. Lee: Si le témoin ne connaît pas la réponse, je prierais le président de demander au témoin de s'informer et de nous fournir une réponse. La question est de savoir si les auteurs de ce projet, des gens de son ministère, étaient au courant des recommandations des trois comités citées plus haut, lorsqu'ils ont rédigé dans ce projet de loi une disposition qui va à l'encontre de ces recommandations.

Le coprésident (sénateur Lewis): Voulez-vous répondre à cette question?

M. Rempel: Pour être honnête, je ne sais vraiment pas comment y répondre.

M. Lee: Le témoin pourra poser la question à son sous-ministre. Je suis certain que lorsqu'on pose une question au ministère de la Justice, il y a toujours quelqu'un qui peut y répondre, qui peut donner au moins une réponse.

M. Wappel: Monsieur Rempel, vous pourriez commencer par contacter les auteurs du projet de loi et leur demander s'ils étaient au courant des recommandations de ces trois comités. Si la réponse est oui, vous pouvez leur demander pourquoi ils ont décidé de ne pas en tenir compte. Pourriez-vous commencer par ça?

M. Rempel: Je suis ici pour donner des explications et pour donner l'interprétation du ministère sur le projet de loi actuel. Je ne sais pas si mon rôle est d'approfondir les motivations de ces auteurs. Je vous laisse libre d'en décider.

M. Wappel: C'est vous, je crois, qui avez mentionné le mot «politique» dans votre réponse. Puisque vous avez parlé de la «politique», il est normal que M. Lee vous demande d'approfondir un peu et de déterminer qui a arrêté la politique et pourquoi les recommandations de ces trois commissions ont été rejetées. C'est tout ce que nous vous demandons. Est-ce que cela vous met mal à l'aise?

M. Rempel: Je ferai mon possible.

Le coprésident (sénateur Lewis): Y a-t-il d'autres observations ou questions?

Mr. Bernier: Perhaps, Mr. Chairman, Mr. Rempel could indicate what need there is for clause 28 given the existence of the power of exemption under clause 5(1).

Mr. Rempel: As we have discussed in the past, there is a difference in approach between the exemption provisions in the previous legislation and those in Bill C-25.

The exemption provisions in the previous legislation focus on whether certain — I do not know how to put this — factual tests are met. That is, are there too many of this class of regulations? Will this only affect a few people? Are there other ways available to bring it to their attention?

The exemption power under the bill, under clause 5, is broader in the sense that it is conceptually based. There is a conceptual test to apply. For that reason, you are quite correct that most, and perhaps virtually all, of the exemptions under the old regime would also be possible to make under the new regime. However, because there is a difference in the approach, it was felt that, for greater certainty, it would be good to simply allow the old exemptions to be re-enacted and thus not have to address the question as to whether they could all be justified under the new test.

Mr. Bernier: So that is out of an abundance of caution?

Mr. Rempel: Yes.

Mr. Bernier: Under section 26c)(iii) of the Statutory Instruments Act, are you aware of how often each of the grounds for exemption set out in that section have been invoked?

Mr. Rempel: That is the one that has to do with National Defence.

Mr. Bernier: It deals with National Defence and federal-provincial relations; not hurting the feelings of provinces and of our international friends.

Mr. Rempel: It is a matter of public record in the statutory instruments regulations. The exemptions on that ground are listed in section 15(3) and then again for a slightly different purpose in section 22(2).

I can read to you a few of the examples. I will start from the beginning:

The following regulations or classes of regulations being regulations — and then they recite the test, National Defence, et cetera — are hereby exempt from publication

(a) regulations that bear a security classification and contain information in respect of

- (i) the location or movement of military or civilian personnel of the Department of National Defence;
- (ii) the administration or training of the Canadian Forces;
- (iii) tactical or strategic operations or operational plans of the Canadian Forces;

M. Bernier: Monsieur le président, M. Rempel pourrait peut-être nous expliquer à quoi sert l'article 28 étant donné que le pouvoir d'exemption existe à l'article 5(1).

M. Rempel: C'est une question dont nous avons déjà discuté, et en ce qui concerne les dispositions d'exemption, la démarche a changé entre ce qui existait dans la loi précédente et ce qui figure dans le projet de loi C-25.

Les dispositions d'exemption de la loi précédente cherchent à déterminer l'existence de, comment dire, certains critères en ce qui concerne les faits. Autrement dit, les règlements sont-ils trop nombreux dans telle catégorie? Affecteront-ils quelques personnes seulement? Existe-t-il d'autres moyens de prévenir les personnes concernées?

Le pouvoir d'exemptions, prévu à l'article 5 du projet de loi va plus loin, car il est fondé sur un concept. Il s'agit d'appliquer un critère conceptuel. Vous avez tout à fait raison, la plupart, et peut-être même toutes les exemptions prévues par l'ancien régime restent possibles sous le nouveau régime. Toutefois, comme la démarche est différente, on a jugé utile d'apporter plus de précisions et de rétablir tout simplement les anciennes exemptions, ce qui évite de devoir déterminer si elles sont toutes justifiées à la lumière des nouveaux critères.

M. Bernier: Autrement dit, on ne saurait prendre trop de précautions?

M. Rempel: Oui.

M. Bernier: Savez-vous avec quelle fréquence les motifs d'exemption prévu à l'alinéa 26c)(iii) de la Loi sur les textes réglementaires, ont été invoqués?

M. Rempel: Ces dispositions intéressent la Défense nationale.

M. Bernier: En effet, la Défense nationale et les relations fédérales-provinciales; il s'agit de ne pas offenser les provinces et nos amis internationaux.

M. Rempel: Cela figure dans les textes réglementaires et c'est du domaine public. Les exemptions en question figurent au paragraphe 15(3) et également, à des fins légèrement différentes, au paragraphe 22(2).

Je peux vous en lire quelques exemples; je vais commencer au début:

Les règlements suivants ou catégorie de règlements, considérées comme des règlements — et là, on énonce le critère, Défense nationale, et cetera — sont exemptés des exigences de publication

a) règlements qui portent une cote de sécurité et contiennent des informations au sujet de

- (i) l'emplacement ou les mouvements de personnel militaire ou civil du ministère de la Défense nationale;
- (ii) l'administration ou la formation des Forces armées canadiennes;
- (iii) les opérations tactiques ou stratégiques ou les plans opérationnels des Forces armées;

(iv) the function of any unit or other element of the Canadian forces;

(v) material as defined in the National Defence Act including any article or object being designed, developed or produced with the intention that it will become materiel;

(b) regulations that bear a national or international security classification and relate to Canada's role in the North Atlantic Treaty Organization or to an international agreements, one of the purposes of which is to provide for the defence of Canada or the detection, prevention, or suppression of subversive or hostile activities as defined in section 15(2) of the Access to Information Act;

(c) regulations relating to the operation and maintenance of materiel as defined in the National Defence Act that contain information provided by the government of a country other than Canada or by a person having a proprietary interest therein on the understanding that such information will not be disclosed except to the extent authorized by the government or person;

(d) regulations made by the Governor in Council that apply to specific permits or leases issued or granted under the Canada Oil and Gas Land regulations in areas off the coast of Canada declared by the Governor in Council to be areas concerning which negotiations with another country may be necessary or are in progress for the purpose of delimiting jurisdiction; and

(e) orders made by the Minister of Transport pursuant to section 4 of the Air Carriers Security Regulations or section 4 of the Aerodrome Security Regulations.

I believe that section 22(2) repeats most of those in the same terms, although it adds certificates of citizenship granted or issued by the Secretary of State of Canada under the Citizenship Act, warrants issued under section 7 of the Official Secrets Act, and also statutory instruments. I see that this deals more with statutory instruments. Perhaps that is why they have added these things.

As I say, the occasions on which that power has been exercised are matters of public record.

Mr. Bernier: I suppose I did ask, so you gave me the answer. What the regulations do is really describe other regulations. Are there such regulations in each and every case, or are we merely describing possibly exempted regulations?

For example, regarding the movement of military personnel, can you tell us which statute of Parliament, containing a magic formula, gives a power to make regulations respecting the movement of units? I am not even talking about the National Defence Act. I am not aware of that kind of enabling power being there. I know there is description of regulations which might

(iv) la fonction de toute unité ou autre élément des Forces armées;

(v) les matériels définis par la Loi sur la Défense nationale y compris tout article ou objet conçu, développé ou produit pour devenir du matériel de défense;

b) les règlements qui portent une cote de sécurité nationale ou internationale et qui sont liées au rôle du Canada au sein de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord, ou en vertu d'accords internationaux, et qui ont pour objet, entre autres, d'assurer la défense du Canada, ou la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles au sens du paragraphe 15(2) de la Loi sur l'accès à l'information.

c) règlements relatifs à l'exploitation et à l'entretien de matériel défini dans la Loi sur la Défense nationale et qui contiennent des informations fournies par le gouvernement d'un pays autre que le Canada ou par une personne ayant un intérêt propriétaire, à la condition que cette information ne sera pas communiquée, sauf dans la mesure où cela est autorisé par le gouvernement ou par la personne concernée;

d) règlements adoptés par le gouverneur en conseil, qui s'appliquent à des permis ou à des baux délivrés ou accordés en vertu du Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada dans des régions au large de la côte du Canada et dont le gouverneur en conseil a déclaré qu'elles pourraient faire l'objet de négociations avec un autre pays, ou que des négociations destinées à limiter le domaine de compétence sont en cours; et

e) décrets du ministre des Transports, conformément à l'article 4 des Règlements sur la sécurité des transports aériens et à l'article 4 des Règlements sur la sécurité des aérodromes.

À mon avis, l'article 22(2) reprend pratiquement les mêmes termes, mais en ajoutant à la liste, les certificats de citoyenneté accordés ou délivrés par le secrétaire d'État du Canada, en vertu de la loi sur la citoyenneté, certificats délivrés en vertu de l'article 7 de la Loi sur les secrets officiels et également des textes réglementaires. Je constate que cela porte beaucoup plus sur les textes réglementaires. C'est peut-être la raison pour laquelle on a ajouté ces choses-là.

Je le répète, les occasions où ce pouvoir a été exercé sont du domaine public.

M. Bernier: J'ai dû vous le demander et vous avez dû me donner une réponse; ce que font ces règlements, c'est qu'ils décrivent d'autres règlements. Y a-t-il de tels règlements dans tous les cas, ou bien nous contentons-nous de décrire des règlements qui pourraient être exemptés?

Par exemple, en ce qui concerne les mouvements de personnel militaire, pouvez-vous nous dire quelle est la loi renfermant une formule magique qui donne le pouvoir d'adopter des règlements concernant les mouvements des unités militaires? Je ne vous parle même pas de la Loi sur la Défense nationale. Que je sache, ce pouvoir habilitant n'existe pas ici. Je sais qu'une description des

possibly involve national defence. The question is, are there such regulations?

Mr. Rempel: I do not know. I am also wondering how I would find out.

Mr. Bernier: You must be cleared all the way to the top.

Mr. Lee: They may not be published.

Mr. Rempel: I do not know. I certainly do not have a list of the regulations that would fall within these categories.

I suppose that if one looked at the National Defence Act, for instance, as being one candidate, one would probably find powers in that act that could be used to make regulations that would fit within the descriptions given here. This is framework legislation to some extent.

If there should be hostilities or some sort of war and regulations need to be made that are not present now, then this lays the groundwork for that. Perhaps those are the two observations I can make.

Mr. Bernier: My observation, in turn, would be that in the classes we are describing, members will note that there was no description of any class that remotely has to do with federal-provincial relations. Therefore, I think it is still open to question, and if numbers could be obtained, it would be interesting to know. The issue here — and it is serious — is: Is there a need for the secrecy? Is there a need for the Parliament of Canada on the one hand to say in a statute, “We want you to make laws governing this or that subject,” and then turn around and say, “But keep those laws secret and do not let anyone have a copy of them”? I suggest that if a matter is so sensitive in the first place, in most cases Parliament would not have provided for dealing with the matter by way of regulation. They would have relied on the minister’s administrative power and the prerogative powers of the Crown to handle the very sensitive matter of how spies must dress or the kind of haircut they require. They would not provide for that by regulation. When Parliament passes an act and enacts a clause granting a law-making power, I think there is an expectation that these will be public laws.

I think there is a good question whether these exemptions, in their present formulation, retain their utility at this time.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We thank the witnesses for appearing, again.

The committee adjourned.

règlements pourrait mettre en cause la Défense nationale. La question est donc: Est-ce que ces règlements existent?

M. Rempel: Je l’ignore. Je me demande comment je pourrais le savoir.

M. Bernier: Vous devez pouvoir remonter jusqu’en haut.

M. Lee: Ils ne sont peut-être pas publiés.

M. Rempel: Je ne sais pas. En tout cas, je n’ai pas de liste de règlements dans cette catégorie.

J’imagine que la Loi sur la Défense nationale, par exemple, pourrait être une candidate, on pourrait y trouver des pouvoirs permettant d’adopter des règlements conformes à cette description. Dans une certaine mesure, c’est une législation cadre.

En cas d’hostilités, s’il y avait une guerre, et si on avait besoin d’adopter des règlements qui n’existent pas actuellement, cela pourrait en être la base. Ce sont peut-être les deux seules choses que je puisse dire.

M. Bernier: De mon côté, j’observe que dans les catégories décrites ne figure aucune catégorie qui pourrait avoir, de près ou de loin, un rapport avec les relations fédérales-provinciales. Par conséquent la question se pose toujours et s’il était possible d’obtenir cette précision, ce serait très intéressant. La question qui se pose, une question sérieuse, est la suivante: est-ce que c’est un cas où il est vraiment nécessaire de garder le secret? Est-ce que le Parlement du Canada a vraiment besoin d’annoncer dans une loi: «Nous voulons que vous adoptiez des lois régissant telle et telle chose» et puis, dans la même envolée: «Mais gardez ces lois secrètes, ne les communiquez à personne»? Si le sujet est à ce point confidentiel, la plupart du temps le Parlement n’aurait pas prévu de procéder par réglementation. On aurait fait appel aux pouvoirs administratifs du ministre et aux prérogatives de l’État lorsqu’il s’agit d’affaires particulièrement confidentielles comme les vêtements portés par les espions ou leur coupe de cheveux. Dans de tels cas, on ne procéderait pas par réglementation. Lorsque le Parlement adopte une loi, et en particulier une disposition portant pouvoir législatif, je pense que dans l’ensemble, on s’attend à ce que ces lois soient publiques.

On peut vraiment se demander si ces exemptions, sous leur forme actuelle, sont toujours utiles.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous remercions les témoins d’être venus une fois de plus.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Ryan Rempel, Counsel, Administrative Law
Nancy Othmer, Legal Counsel

Du ministère de la Justice:

Ryan Rempel, conseiller juridique, Droit administratif;
Nancy Othmer, conseillère juridique.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee on*

*Délibérations du comité
mixte permanent d'*

**Scrutiny of
Regulations**

**Examen de la
réglementation**

Joint Chairmen:
The Honourable Senator P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, M.P.

Coprésidents:
L'honorable sénateur P. DEREK LEWIS
GHISLAIN LEBEL, député

Thursday, February 20, 1997

Le jeudi 20 février 1997

Issue No. 21

Fascicule n° 21

Review of Statutory Instruments

Examen de textes réglementaires



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Honourable Senator P. Derek Lewis, *Joint Chairman*

Ghislain Lebel, M.P., *Joint Chairman*

Derek Lee, M.P., *Vice-Chairman*

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Representing the House of Commons:

Members:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

Coprésident: Ghislain Lebel, député

Vice-président: Derek Lee

et

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs:

Doris Anderson
Michel Cogger
Normand Grimard
William M. Kelly

Shirley Maheu
Pietro Rizzuto
Nick W. Taylor

Représentant la Chambre des communes:

Députés:

Gilbert Fillion
Mac Harb
Janko Peric

Geoff Regan
Tom Wappel
Ted White

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 20, 1997

(22)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:35 a.m., this day in Room 256-S, Centre Block, the Joint Chairmen, the Honourable P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doris Anderson, P. Derek Lewis and Shirley Maheu (3).

Representing the House of Commons: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan and Tom Wappel (5).

In attendance: Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); François-R. Bernier, General Counsel to the Committee, and Jacques Rousseau, Counsel to the Committee, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee continued its consideration of its permanent Order of Reference, section 19, The Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, which follows:

19. Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The committee undertook a discussion concerning its invitation for the Minister of Justice to appear before the committee.

After discussion, Mr. Derek Lee moved — That the Minister of Justice be required to appear before the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations on or prior to March 6, 1997 in order to provide information required by the Committee to complete its study of the impact of Bill C-25 on the current federal regulatory process and of the need for a statutory disallowance procedure.

The question being put on the motion, the committee divided and the names being called were taken down as follows:

Yeas: Anderson, Lebel, Lee, Lewis, Peric, Wappel (6)

Nays: Maheu, Regan (2)

Therefore, the motion was adopted.

On SOR/83-654 — Public Harbours Regulations, *It was agreed*, — That the Joint Chairs correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments made by the committee.

On SOR/93-43 — Order Varying a "Letter Decision" (Chandler Subdivision) Issued by the National Transportation Agency, *It was agreed*, — That the Joint Chairs correspond with

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 février 1997

(22)

[Traduction]

Le comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 35, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable P. Derek Lewis et de M. Ghislain Lebel (*coprésidents*).

Membres du comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doris Anderson, P. Derek Lewis et Shirley Maheu (3).

Représentant la Chambre des communes: Ghislain Lebel, Derek Lee, Janko Peric, Geoff Regan et Tom Wappel (5).

Également présents: Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes); François-R. Bernier, conseiller juridique principal du comité, et Jacques Rousseau, conseiller juridique du comité, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit ses travaux en conformité avec son ordre de renvoi permanent, prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, c. S-22, qui dispose que:

19. Le comité, soit de la Chambre, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

Le comité discute de l'invitation à comparaître qu'il a fait parvenir au ministre de la Justice.

Après discussion, M. Derek propose — Que le ministre de la Justice soit prié de comparaître devant le comité mixte permanent d'examen de la réglementation le ou avant le 6 mars 1997 afin de fournir l'information dont celui-ci a besoin pour terminer son étude du projet de loi C-25 portant sur le processus réglementaire fédéral actuel et de la nécessité d'une procédure de désaveu statutaire.

La question, mise aux voix par appel nominal, est adoptée avec dissidence:

Oui: Anderson, Lebel, Lee, Lewis, Peric, Wappel (6)

Non: Maheu, Regan (2)

En ce qui a trait au DORS/83-654 — Règlement sur les ports publics, *il est entendu* — Que les coprésidents écriront au ministre des Transports pour lui communiquer certaines observations du comité.

Quant au DORS/93-43 — Décret modifiant «une lettre de décision» (subdivision Chandler) de l'Office national des transports, *il est entendu* — Que les coprésidents écriront au

the Minister of Transport with respect to certain comments made by the committee.

On SOR/92-665 — Notice of Application for Treatment Regulations, *It was agreed*, that the committee make a report on this matter.

On C.R.C. c.1515 — External Submarine Cable Regulations, *It was agreed*, — That Counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

On SOR/94-722 — Schedule to the International Development (Financial Institutions) Assistance Act, amendment, *It was agreed*, — That the file be closed.

On SOR/93-390 — Canadian Wheat Board Regulations, amendment, *It was agreed*, — That Counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

On SOR/92-267 — Pulp and Paper Mill Effluent Chlorinated Dioxins and Furans Regulations; SOR/92-268 — Pulp and Paper Mill Defoamer and Wood Chip Regulations; SOR/92-630 — Canadian Chicken Orderly Marketing (Non-Signatory Provinces) Regulations; SOR/93-2 — Canadian Chicken Orderly Marketing (Non-Signatory Provinces) Regulations, Revocation and SOR/93-412 — Immigration Regulations, 1978, amendment, *It was agreed*, — That the file be closed.

On SOR/89-127 — Food and Drug Regulations, amendment, *It was agreed*, — That Counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments made by the committee and invite officials of the Department before the committee.

On SOR/91-572 — Prohibited Weapons Control Regulations and SOR/92-436 — Prohibited Weapons Control Regulations, amendment, *It was agreed*, — That the file be closed.

On SOR/94-163 — Tobacco Sales to Young Persons Regulations, *It was agreed*, — That Counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Department of Health with respect to certain comments made by the committee.

On SOR/95-267 — Board of Steamship Inspection Scale of Fees, amendment, *It was agreed*, — That Counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

Sixth Report of the Joint committee (Report No. 25), *It was agreed*, — That the file be closed.

On SOR/86-527 — Forest Fire Control Operations Order, amendment; SOR/92-90 — Floor Proximity Emergency Escape Path Marking Order, amendment; SOR/96-362 — Dairy Products Regulations, amendment; SOR/96-432 — Order Repealing Certain Orders Made under the Aeronautics Act and the Air Regulations; SOR/97-15 — Ship Station Radio Regulations,

ministre des Transports pour lui communiquer certaines observations du comité.

En ce qui concerne le DORS/92-665 — Règlement sur les avis de demande de traitement, *il est entendu* — Que le comité rédige un rapport sur cette question.

Pour ce qui est du C.R.C. c.1515 — Règlement sur les câbles sous-marins de communication avec l'extérieur, *il est entendu* — Que le conseiller juridique du comité verra à quel stade il en est à une date ultérieure et qu'il informera le comité des mesures prises.

Quant au DORS/94-722 — Annexe à la Loi d'aide au développement international (institutions financières) — Modification, *il est entendu* — Que le dossier est clos.

En ce qui a trait au DORS/93-390 — Règlement sur la Commission canadienne du blé — Modification, *il est entendu* — Que le conseiller juridique du comité verra à quel stade il en est à une date ultérieure et qu'il informera le comité des mesures prises.

Quant au DORS/92-267 — Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers; le DORS/92-268 — Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers; le DORS/92-630 — Règlement canadien sur la commercialisation du poulet (provinces non signataires); le DORS/93-2 — Règlement canadien sur la commercialisation du poulet (provinces non signataires) — Abrogation et le DORS/93-412 — Règlement sur l'immigration de 1978 — Modification, *il est entendu* — Que les dossiers sont clos.

En ce qui concerne le DORS/89-127 — Règlement sur les aliments et drogues - Modification, *il est entendu* — Que le conseiller juridique du comité écrira à la personne chargée des textes réglementaires au ministère de l'Agriculture pour lui faire part de certaines observations du comité et invitera des hauts fonctionnaires du ministère à comparaître devant le comité.

Quant au DORS/91-572 — Règlement sur le contrôle des armes prohibées et au DORS/92-436 — Règlement sur le contrôle des armes prohibées — Modification, *il est entendu* — Que les dossiers sont clos.

En ce qui a trait au DORS/94-163 — Règlement sur la vente du tabac aux jeunes, *il est entendu* — Que le conseiller juridique du comité écrira à la personne chargée des textes réglementaires au ministère de la Santé pour lui faire part de certaines observations du comité.

Quant au DORS/95-267 — Barème de droits du Bureau d'inspection des navires — Modification, *il est entendu* — Que le conseiller juridique du comité verra à quel stade il en est à une date ultérieure et qu'il informera le comité des mesures prises.

En ce qui concerne le sixième rapport du comité mixte (Rapport n° 25), *il est entendu* — Que le dossier est clos.

Quant au DORS/86-527 — Ordonnance sur les opérations de lutte contre les feux de forêts — Modification; le DORS/92-90 — Arrêté sur les marques des voies d'évacuation d'urgence situées à proximité du plancher — Modification; le DORS/96-362 — Règlement sur les produits laitiers — Modification; le DORS/96-432 abrogeant des arrêtés et ordonnances pris en vertu

amendment; SOR/94-769 — Ship Station Radio Regulations, amendment, *It was agreed*, — That the file be closed.

The committee considered the following Statutory Instruments without comment.

SI/94-110 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting CHUM Limited

SI/94-111 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting Premier Choix: TVEC Inc.

SI/94-112 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting the Canadian Broadcasting Corporation

SI/94-139 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting KAYU-TV (Fox)

SI/95-38 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting Radio Station CIWW Ottawa

SI/95-39 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting Rogers Cable TV Limited, Shaw Cablesystems (B.C.) Ltd. And Shaw Cablesystems (Ontario) Ltd.

SI/95-56 — Order Assigning to the Minister of the Environment the Administration of Certain Public Lands

SI/95-119 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting Various Cable Distribution Undertakings

SI/95-120 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting CHAM Hamilton

SI/96-9 — Proclamation Declaring the Representation Order to be in Force Effective on the First Dissolution of the Parliament that Occurs after January 9, 1997

SI/96-25 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC Certain Decisions Respecting Various Undertakings

SI/96-26 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC Certain Decisions Respecting Various Undertakings

SI/96-27 — Order Declining to Set Aside or to Refer Back to the CRTC a Decision Respecting SkyCable Inc

SI/96-33 — Laurent Cliche Auto Inc. Remission Order (1993 GMC Safari)

SI/96-34 — Laurent Cliche Auto Inc. Remission Order (1994 Dodge Caravan)

SI/96-35 — Via Route Inc. Remission Order (1993 Chevrolet Lumina)

SI/96-36 — Proclamation Designating the Maple Tree as National Arboreal Emblem of Canada

SI/96-40 — Fire Prevention Week Proclamation

SOR/91-69 — Radio Interference Regulations, amendment

SOR/93-527 — Income Tax Regulations, amendment

de la Loi sur l'aéronautique et du Règlement de l'Air; le DORS/97-15 — Règlement sur les stations radio de navires — Modification; le DORS/94-769 — Règlement sur les stations radio de navires — Modification, *il est entendu* — Que les dossiers sont clos.

Le comité examine les textes réglementaires suivants sans commentaire.

TR/94-110 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant CHUM Limited

TR/94-111 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant Premier Choix: TVEC Inc.

TR/94-112 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant la Société Radio-Canada

TR/94-139 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant KAYU-TV (Fox)

TR/95-38 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant la station de radio CIWW Ottawa

TR/95-39 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant Rogers Cable TV Limited, Shaw Cablesystems (B.C.) Ltd et Shaw Cablesystems (Ontario) Ltd.

TR/95-56 — Décret confiant au ministre de l'Environnement la gestion de certaines terres domaniales

TR/95-119 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant diverses entreprises de distribution par câble

TR/95-120 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant CHAM Hamilton

TR/96-9 — Proclamation donnant force de loi au décret de représentation électorale à compter de la première dissolution du Parlement postérieure au 9 janvier 1997

TR/96-25 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC certaines décisions concernant diverses entreprises

TR/96-26 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC certaines décisions concernant diverses entreprises

TR/96-27 — Décret refusant d'annuler ou de renvoyer au CRTC une décision concernant SkyCable Inc.

TR/96-33 — Décret de remise visant Laurent Cliche Auto Inc. (GMC Safari, 1993)

TR/96-34 — Décret de remise visant Laurent Cliche Auto Inc. (Dodge Caravan, 1994)

TR/96-35 — Décret de remise visant Via Route Inc. (Chevrolet Lumina, 1993)

TR/96-36 — Proclamation désignant l'érable en tant qu'emblème arboricole du Canada

TR/96-40 — Proclamation sur la semaine de prévention des incendies

DORS/91-69 — Règlement sur le brouillage radioélectrique — Modification

DORS/93-527 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

SOR/93-535 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/94-53 — Fish-Chilling Assistance Regulations, revocation
Fisheries Products Storage Regulations, revocation
Fishing Vessel Assistance Regulations, revocation

SOR/94-301 — Prohibition of Entry on Certain Lands Order,
1994, No. 3

SOR/94-327 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/94-346 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/94-452 — Designated Provisions Regulations, amendment

SOR/94-472 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/94-492 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/94-499 — Public Service Employment Regulations, 1993,
amendment

SOR/94-622 — Airport Vehicle Parking Charges Regulations,
amendment

SOR/94-791 — Veterans Health Care Regulations, amendment

SOR/95-56 — Seeds Regulations, amendment

SOR/95-132 — Textured Polyester Filament Yarn Remission
Order, 1995

SOR/95-133 — Local Area Network Apparatus Remission
Order, amendment

SOR/95-182 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/95-184 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/95-218 — Plant Protection Fees Regulations

SOR/95-246 — Feeds Regulations, 1983, amendment

SOR/95-247 — Fertilizers Regulations, amendment

SOR/95-298 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/95-350 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/95-367 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/95-446 — B.C. Place Replacement Turf Remission Order,
1995

SOR/96-128 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-147 — Cattle Implant Remission Order No. 4

DORS/93-535 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/94-53 — Règlement sur l'aide à la réfrigération du
poisson — Abrogation, Règlement sur l'entreposage des produits
de la pêche — Abrogation, Règlement d'aide pour les bateaux de
pêche — Abrogation

DORS/94-301 — Décret n° 3 de 1994 sur les terrains interdits
d'accès

DORS/94-327 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/94-346 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/94-452 — Règlement sur les textes désignés —
Modification

DORS/94-472 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/94-492 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/94-499 — Règlement sur l'emploi dans la fonction
publique (1993) — Modification

DORS/94-622 — Règlement sur les redevances de
stationnement des véhicules aux aéroports — Modification

DORS/94-791 — Règlement sur les soins de santé pour anciens
combattants — Modification

DORS/95-56 — Règlement sur les semences — Modification

DORS/95-132 — Décret de remise sur les fils de filaments de
polyester traités, 1995

DORS/95-133 — Décret de remise sur les appareils de réseau
local — Modification

DORS/95-182 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/95-184 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/95-218 — Règlement sur les droits exigibles —
protection des végétaux

DORS/95-246 — Règlement de 1983 sur les aliments du bétail
— Modification

DORS/95-247 — Règlement sur les engrais — Modification

DORS/95-298 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/95-350 — Règlement sur les aliments et drogues —
Modification

DORS/95-367 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/95-446 — Décret de remise de 1995 pour la pelouse
artificielle de remplacement au stade B.C. Place

DORS/96-128 — Règlement de l'impôt sur le revenu —
Modification

DORS/96-147 — Décret n° 4 de remise sur les implants pour le
bétail

SOR/96-160 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/96-164 — Special Appointment Regulations, No. 1996-2

SOR/96-173 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-174 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-199 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-200 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-201 — Billiard Cloth Remission Order, 1996

SOR/96-202 — Government Employees Land Acquisition Order, 1996, No. 2

SOR/96-203 — Campbell Soup Company Ltd. Remission Order

SOR/96-204 — Pitman Manufacturing Co. Inc. Remission Order

SOR/96-205 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-206 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-225 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-226 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-228 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-240 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/96-241 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/96-250 — Income Tax Regulations, amendment

SOR/96-253 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/96-260 — Food and Drug Regulations, amendment

SOR/96-261 — Food and Drug Regulations, amendment

At 10:07 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

DORS/96-160 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

DORS/96-164 — Règlement n° 1996-2 portant affectation spéciale

DORS/96-173 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-174 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-199 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-200 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-201 — Décret de remise de 1996 sur le drap de billard

DORS/96-202 — Décret n° 2 de 1996 autorisant l'acquisition de terres par des agents de l'État

DORS/96-203 — Décret de remise visant Les Soupes Campbell Ltée

DORS/96-204 — Décret de remise visant Pitman Manufacturing Co. Inc.

DORS/96-205 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-206 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-225 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-226 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-228 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-240 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

DORS/96-241 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

DORS/96-250 — Règlement de l'impôt sur le revenu — Modification

DORS/96-253 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

DORS/96-260 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

DORS/96-261 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification

À 10 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le cogreffier du comité,

Tõnu Onu

Joint Clerk of the Committee (Senate)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 20, 1997

The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:35 a.m. for the review of statutory instruments.

Senator P. Derek Lewis and Mr. Ghislain Lebel (*Joint Chairmen*) in the Chair.

[*English*]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Good morning. We will begin our meeting. The agenda shows the first item as a special agenda item. It is the appearance by the Minister of Justice.

Mr. François-R. Bernier, General Counsel to the Committee: Mr. Chairman, I apologize for that. I realized after we had prepared the agenda that the rubric might have been somewhat misleading. It might have led members to think that we would actually have the minister before us today. This item was meant to indicate the holding of a discussion concerning the appearance by the minister.

Members will recall that the chairmen wrote the minister a letter, which was delivered to him on February 7 by hand, asking him to appear before the committee to deal with the question of statutory disallowance, and various issues of policy in relation to the proposed regulations act sometime before March 8. That was almost 15 days ago. I asked the clerk this week to get in touch with the minister's office to try to obtain a written reply to that letter for the committee this morning, considering that next week is a parliamentary break and the House of Commons is not sitting. That leaves us with three weeks in March and certainly only one week before March 7.

Mr. Tōnu Onu was telling me this morning that, as of yesterday, the minister's officials are stating that they do not have such a letter. They have made no decision in those intervening 15 days, and are not in a position to furnish that written reply. This is where we are.

Mr. Lee: Do I take from counsel's comments that the minister's office has misplaced the letter?

Mr. Bernier: No.

Mr. Lee: I thought I heard counsel say the minister's office said they did not have the letter.

Mr. Bernier: No. We do not have a letter in reply; they were not willing to reply, on the ground that no decision could be made in those 15 days. No one had the time to check the minister's agenda, figure out what he is doing in those two weeks, and whether he has an hour to spare for a parliamentary committee.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We said in the letter that, ideally, we would like him to appear before March 8, which happens to be a Saturday. The main thing is we have not heard from him.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 février 1997

Le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 35 pour examiner des textes réglementaires.

Le sénateur P. Derek Lewis et M. Ghislain Lebel (*coprésidents*) président la séance.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Lewis): Bonjour. Nous allons commencer. Le premier point à l'ordre du jour est la comparution du ministre de la Justice.

M. François-R. Bernier, conseiller juridique du comité: Monsieur le président, je m'excuse de ce malentendu. Je me suis rendu compte après que nous ayons rédigé l'ordre du jour que cette rubrique pourrait être quelque peu trompeuse. Les membres du comité pouvaient en conclure que nous entendrions aujourd'hui le ministre de la Justice. En fait, nous voulions indiquer qu'il y aurait une discussion au sujet de la comparution du ministre.

Les membres du comité se rappelleront que les présidents ont écrit au ministre une lettre qui lui a été remise par porteur le 7 février et dans laquelle on lui demandait de comparaître devant le comité avant le 8 mars pour traiter de la question de l'annulation établie par un texte de loi et de diverses autres questions de politique relatives à la loi proposée sur les règlements. C'était il y a près de 15 jours. J'ai demandé cette semaine au greffier de communiquer avec le bureau du ministre pour essayer d'obtenir une réponse par écrit à cette lettre à l'intention du comité ce matin, compte tenu que la semaine prochaine est semaine de relâche parlementaire et que la Chambre des communes ne siège pas. Cela nous laisse trois semaines en mars et une seule semaine avant le 7 mars.

Mr. Tōnu Onu m'a dit ce matin que, en date d'hier, les collaborateurs du ministre déclarent ne pas avoir une telle lettre. Ils n'ont pris aucune décision au cours de ces 15 jours et ne sont pas en mesure de fournir cette réponse écrite. Voilà où nous en sommes.

M. Lee: Dois-je comprendre des propos tenus par le conseiller juridique que le bureau du ministre a égaré la lettre?

M. Bernier: Non.

M. Lee: Je pensais avoir entendu le conseiller juridique dire que les collaborateurs du ministre déclarent qu'ils n'ont pas la lettre.

M. Bernier: Non. Nous n'avons pas reçu de lettre en réponse; ils ne sont pas disposés à répondre, au motif qu'aucune décision n'a pu être prise au cours de ces 15 jours. Personne n'a eu le temps de vérifier l'agenda du ministre pour vérifier si, au cours de ces deux semaines, il aurait une heure à consacrer à un comité parlementaire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons dit dans la lettre que, idéalement, nous voudrions qu'il compare avant le 8 mars, qui se trouve à être un samedi. Ce qu'il faut retenir, c'est que nous n'avons eu aucune réponse de sa part.

Mr. Lee: Mr. Chairman, it appears as though the minister's office had two weeks to deal with the request. They have actually had a longer period.

Mr. Bernier: The initial request goes back to June of 1996, Mr. Chairman.

Mr. Lee: I can only take from that scenario that there is a lack of interest in appearing. There is no question that the minister has been busy, and preoccupied with legislative and other matters. The public record will show that. However, we certainly have an agenda with which we must proceed. We have quite a bit invested in this particular study of the bill. Would the clerk or the Chair like to walk us through the options available to us in this matter, and then we can select one?

Perhaps it is possible for me to walk through the options without the Chair having to list them.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Go ahead.

Mr. Lee: We can do nothing, which will take us to the week on the other side of the upcoming one-week break, at which point a decision will still have to be made, with two weeks gone; we can decide today to require the attendance of the minister, but with the written requirement of attendance, in whatever form that may take, not going forward until after there has been an opportunity to confirm within the next 24 hours that the minister will not respond to our letter within the 24 hours.

There may be another option of requiring attendance, conditional on another date not being set by the minister. In other words, requiring attendance on a date certain, provided that if the minister's office were to reach an arrangement with the clerk for a date other than the date required, then that would be acceptable. Those are the possible options.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, what would Mr. Lee suggest we do?

The Joint Chairman (Senator Lewis): Ask the question of Mr. Lee.

Mr. Wappel: You walked us through the options. What is your suggestion, Mr. Lee?

Mr. Lee: I do not think it is fair to the committee and to the House for us to do nothing. That dispenses with the first one.

The third option, which is the requirement to attend being made conditional on there not being another arrangement entered into, might be questioned as to its legal efficacy, a subject matter to which this committee often pays a great deal of attention.

The second option is to require attendance on a date certain, or at least begin the process of requiring attendance on a date certain, but with the communication of the requirement not proceeding until there has been a few hours at least to confirm that the minister was not prepared within that time frame to confirm a time for appearance.

Mr. Bernier: Mr. Lee, did any committee member speak to the minister following the meeting of February 6?

Senator Maheu: I was out of town.

M. Lee: Monsieur le président, il semble que le bureau du ministre a eu deux semaines pour examiner la demande. En fait, ils ont même eu plus de temps que cela.

M. Bernier: La demande initiale remonte à juin 1996, monsieur le président.

M. Lee: Je ne peux faire autrement qu'en conclure que l'on n'est pas intéressé à comparaître. Il est indéniable que le ministre a été occupé, notamment par les affaires législatives et autres. C'est de notoriété publique. Toutefois, nous avons un ordre du jour et nous devons aller de l'avant. Nous avons consacré pas mal d'énergie à l'étude de ce projet de loi. Le greffier ou le président voudrait-il nous présenter les options qui s'offrent à nous dans cette affaire, après quoi nous pourrions choisir?

Peut-être que je pourrais passer en revue moi-même les options, sans que la présidence ne s'en charge.

Le coprésident (sénateur Lewis): Allez-y.

M. Lee: Nous pouvons ne rien faire, ce qui nous amènera à la semaine suivant la semaine de relâche; à ce moment-là, il faudra quand même prendre une décision, et deux semaines se seront écoulées. Nous pouvons décider aujourd'hui d'exiger la comparution du ministre, mais le document écrit exigeant la comparution, quelle qu'en soit la forme, ne serait pas envoyé avant que l'on ait obtenu confirmation d'ici 24 heures que le ministre ne répondra pas à notre lettre dans les 24 heures.

Il y a peut-être une autre option, à savoir exiger la comparution du ministre, sous réserve que ce dernier ne donne pas son accord pour comparaître à une autre date. Autrement dit, exiger qu'il compare à une date prédéterminée, sous réserve que si le bureau du ministre devait prendre un arrangement avec le greffier pour comparaître à une date autre que la date exigée, alors ce serait acceptable. Ce sont les options possibles.

M. Wappel: Monsieur le président, qu'est-ce que M. Lee nous suggère de faire?

Le coprésident (sénateur Lewis): Posez la question à M. Lee.

M. Wappel: Vous nous avez présenté les options. Quelle est votre suggestion, monsieur Lee?

M. Lee: Je ne pense pas que de ne rien faire serait juste pour le comité et pour la Chambre. Cela fait donc sauter la première option.

On pourrait s'interroger sur l'efficacité juridique de la troisième option, à savoir l'obligation de comparaître qui serait conditionnelle à l'absence d'autres arrangements; le comité accorde souvent beaucoup d'attention à ce genre de considération.

La deuxième option consiste à exiger la comparution à une date déterminée, ou tout au moins à enclencher le processus de l'obligation de comparaître à une date déterminée, mais en attendant au moins quelques heures avant de communiquer cette obligation, afin de confirmer que le ministre n'est pas disposé au cours de cette échéance à confirmer la date de sa comparution.

M. Bernier: Monsieur Lee, un membre du comité a-t-il parlé au ministre après la réunion du 6 février?

Le sénateur Maheu: J'étais à l'extérieur de la ville.

Mr. Regan: I will attempt to do so in the House today.

Mr. Bernier: One has to wonder whether it is the minister's staff who are making the decision for the minister that it would not be wise for him to appear, or whether it is the minister himself.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, what is the problem? Are we afraid to bell the cat or what? Let us get on with it.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I think Mr. Lee's suggestion that we fix a date is the one that we should follow. We said in the letter that, ideally, we would like to see him before March 8. Therefore, we should fix a date before then, or a date after that.

Mr. Wappel: I think we should fix a date before that, realizing that we can always be flexible if there is any movement.

Mr. Bernier: Are you still talking certificate of attendance, Mr. Lee? If you are, then my question would be: can that be formulated so that the requirement to attend is a requirement to attend at any time prior to a fixed date, and then leave some flexibility there?

Mr. Lee: Mr. Chairman, does the Chair agree that that procedure is viable?

The Joint Chairman (Senator Lewis): That is what I was about to ask Mr. Bernier.

Mr. Tōnu Onu, Joint Clerk of the Committee (Senate): Mr. Chairman, the rules of the House of Commons and the Senate are slightly different. I was about to suggest that one thing the committee can do is adopt a motion requesting the minister to appear, and take it from there, rather than getting into the business of a certificate.

The motion we have now goes back to December, when it was agreed that we invite the minister. The committee has not adopted a motion "requesting" the minister to appear. The committee might consider adopting a formal motion, with a date, requesting that the minister appear. If there is not a response to that, then this committee can go further.

Mr. Bernier: Going further would not be before March because then we are running out of time.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): I would like to say a few words on the issue. Our committee was given a mandate through its order of reference from the House of Commons; this mandate overrides the daily routine business of the House of Commons. If this committee is to fulfil its mandate it must at some point act in a somewhat more coercive manner than it has so far. I think that the Justice Minister — and this must not be taken as a partisan comment — must also recognize the importance of our committee. He must be aware of the fact that he can, just as any other minister or other person, be invited to appear before our committee. Enough beating around the bush, we will have to summon the minister to appear before our committee. He doesn't

M. Regan: Je vais tenter de le faire à la Chambre aujourd'hui.

M. Bernier: Il y a de quoi se demander si c'est le personnel du ministre qui décide au nom du ministre qu'il ne serait pas avisé que ce dernier compareisse, ou bien si c'est le ministre lui-même.

M. Wappel: Monsieur le président, quel est le problème? Avons-nous peur d'attacher le grelot, ou quoi? Finissons-en.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je pense que nous devrions retenir la suggestion de M. Lee, que nous fixions une date. Nous avons dit dans la lettre que, idéalement, nous aimerions que le ministre compareisse avant le 8 mars. Par conséquent, nous devrions fixer une date de comparution avant ou après cette date.

M. Wappel: Je pense que nous devrions fixer la comparution avant cette date, sous réserve de faire preuve de souplesse si l'on fait preuve de bonne volonté.

M. Bernier: Vous songez encore à un certificat de présence, monsieur Lee? Si c'est le cas, alors ma question est celle-ci: pourrait-on formuler cela de manière qu'il y ait obligation de comparaître à une date indéterminée, mais en tout état de cause avant une date déterminée, ce qui nous ménagerait une certaine marge de manoeuvre?

M. Lee: Monsieur le président, la présidence est-elle d'accord pour dire que cette procédure est acceptable?

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est ce que je m'apprêtais à demander à M. Bernier.

M. Tōnu Onu, cogreffier du comité (Sénat): Monsieur le président, les règles de la Chambre des communes et du Sénat sont quelque peu différentes. J'allais suggérer que le comité pourrait, entre autres choses, adopter une motion demandant au ministre de comparaître et de voir où cela nous mènerait, plutôt que de se lancer dans la délivrance d'un certificat.

La motion dont nous sommes maintenant saisis remonte à décembre, au moment où il a été convenu d'inviter le ministre. Le comité n'a pas adopté une motion «exigeant» la comparution du ministre. Le comité pourrait envisager d'adopter une motion officielle dans laquelle on exigerait que le ministre compareisse à une certaine date. S'il n'y a aucune réponse à une telle motion, alors le comité pourrait aller plus loin.

M. Bernier: Aller plus loin, oui, mais cela ne se ferait pas avant mars et le temps nous manquerait alors.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): J'aimerais intervenir à ce niveau. Notre comité exerce un mandat qui lui vient de la Chambre, donc ce mandat transcende les activités quotidiennes de la Chambre et, à un moment donné, si le comité est conscient de ses responsabilités, il doit poser des gestes qui sont un peu plus coercitifs que ceux que l'on a posés à ce jour. Je pense que le ministre de la Justice — sans faire de partisanerie — doit aussi reconnaître l'importance de notre comité. Il doit aussi savoir qu'une demande lui est soumise, comme à tout autre ministre ou toute autre personne que l'on pourrait inviter à comparaître devant nous. Je pense que l'on a assez attendu avec cela, il va valoir le sommer à comparaître devant notre comité. Il a l'air de prendre à

seem to take our committee or its work seriously! He couldn't care less! He doesn't even answer our letters. Enough is enough.

[English]

Mr. Roger Préfontaine, Joint Clerk of the Committee (House of Commons): On the question of summoning the witness, House of Commons committees have the power to summon a witness, pursuant to Citation 856 of Beauchesne. However, this is a joint committee, and therefore, we must take into consideration the *Rules of the Senate*. The Senate does not give this power to its committees.

I believe the option that is open to the committee is for the committee to report. We need to report to the Senate and to the House, asking that the House and the Senate summon the minister. The committee does not have the power to summon the minister.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, we have a reasonable alternative put forward by one of the joint clerks, in my opinion, which does not require us to get into the esoterica of summoning a witness. That is to say, we may pass a motion. I would go further, however, than "inviting" the minister. I would say that we pass a motion "requiring" the minister to appear on a date certain.

Mr. Bernier: The motion moved by a member can state simply that the Minister of Justice appear before the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations on March 6, 1997.

Mr. Wappel: Exactly. That gets us away from worrying about what we do about reporting to the Senate and to the House, which is the nuclear weapon in the event that this motion is ignored.

Therefore, I so move.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Does anyone want to say anything on that point?

Senator Maheu: Do not assume I agree.

Mr. Regan: We have just heard, Mr. Chairman, that we may not be able to "require" the attendance because the rules of the House and the Senate are different; and what, in fact, the motion does is require attendance. I do not know how you can do that.

The Joint Chairman (Senator Lewis): This is just a motion by the committee.

Mr. Regan: The point is that it is an invalid motion.

Mr. Onu: The point is that if the minister does not respond to that invitation, or request, of the committee, that is when the committee can proceed to this measure of reporting to the House.

Mr. Regan: The way in which it is worded, it is neither a request nor an invitation. That he attend is not an invitation or a request.

Mr. Wappel: What wording would you suggest, sir?

la légère l'existence du comité et il s'en fout comme de sa première couche! Il ne répond même pas à nos lettres. Ça commence à suffire, d'après moi.

[Traduction]

M. Roger Préfontaine, cogreffier du comité (Chambre des communes): Au sujet de la citation à comparaître, les comités de la Chambre des communes ont le pouvoir de citer un témoin à comparaître, en conformité du paragraphe 856 de Beauchesne. Nous sommes toutefois un comité mixte et nous devons donc tenir compte du *Règlement du Sénat*. Le Sénat ne confère pas ce pouvoir à ses comités.

Je crois que l'option qui s'ouvre au comité est celle de faire rapport. Nous devons faire rapport au Sénat et à la Chambre et demander que la Chambre et le Sénat convoquent le ministre. Le comité n'a pas le pouvoir de convoquer le ministre.

M. Wappel: Monsieur le président, à mon avis, l'un des cogreffiers nous présente une solution de rechange raisonnable qui n'exigerait pas que nous nous lancions dans les complications de la citation à comparaître. C'est-à-dire que nous pourrions adopter une motion. J'irais toutefois plus loin que de simplement «inviter» le ministre. Je trouve que nous devrions adopter une motion dans laquelle on «exigerait» que le ministre compareaisse à une certaine date.

M. Bernier: La motion qui serait proposée par un membre du comité pourrait dire simplement que le ministre de la Justice compareaisse devant le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen des règlements le 6 mars 1997.

M. Wappel: Exactement. Cela nous éviterait de nous faire du souci au sujet d'un rapport au Sénat et à la Chambre, qui constitue l'arme nucléaire dans notre arsenal, au cas où l'on ne tiendrait aucun compte de la motion.

J'en fais donc la proposition.

Le coprésident (sénateur Lewis): Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose?

Le sénateur Maheu: N'allez pas croire que je suis d'accord.

M. Regan: On vient de nous dire, monsieur le président, que nous ne sommes peut-être pas habilités à «exiger» que le ministre compareaisse, parce que les règles de la Chambre et du Sénat sont différentes; or, la motion exige bel et bien la comparution. Je ne vois pas comment on peut faire cela.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est seulement une motion du comité.

M. Regan: Mais c'est une motion qui n'est pas recevable.

M. Onu: Si le ministre ne réagit pas à cette invitation ou à cette demande du comité, le comité peut à ce moment-là passer à l'étape suivante et faire rapport à la Chambre.

M. Regan: De la façon dont c'est formulé, ce n'est ni une exigence, ni une invitation. On dit «qu'il compareaisse»; ce n'est ni une invitation, ni une demande.

M. Wappel: Quelle formulation proposez-vous, monsieur?

Mr. Regan: As I indicated earlier, I will speak to the minister today. That is what I suggest.

Mr. Wappel: We will waste another week with nobody speaking to the minister.

Mr. Regan: Are you saying I will not speak to the minister today?

Mr. Wappel: You could have spoken to him last week.

Mr. Regan: Did I say I would do so last week?

Mr. Wappel: I am not interested in what you said last week.

Mr. Lee: I am pretty sure that if the minister is informed that the committee must have his attendance, the minister will want to attend. We have not yet communicated formally that type of firmness, that the committee definitely wants him here as a witness. We have invited him; we have asked him if he would come; we have tried to get him to set a date, but we have not firmly said, "You must come" which is our collective view as a committee. If we can communicate that collective view, I would be surprised if he does not come. I think we should do that as a committee in the firmest possible language, I suppose, without embarking on a formal procedure that would require a report.

The suggestion of the clerks is pretty close to what I think I would support. I think we are just looking for wording of the motion. It is more than an invitation; we want to signal more than an invitation, yet we do not necessarily need to get into a formal, legal summons or requirement. I am not too sure what the word is, but wording such as, "the committee requires the attendance of the Minister of Justice" is just about right.

My colleague indicated that he took from the words of the clerks that we could not require attendance. Of course a committee can require attendance. The only question is what procedure is used in doing it. In my view, there is nothing invalid about a motion which says, "You are required to attend."

Mr. Préfontaine: Mr. Lee, I should add to what I mentioned earlier, that there are two exceptions. As Mr. Bernier has pointed out, joint committees do have the right to summon witnesses. However, there are two exceptions to that rule: members of the House of Commons and senators. Mr. Rock is a member of the House. That is why we need to proceed by way of a report to the House. I want to be clear that the committee has the power to summon witnesses.

Senator Maheu: Outside witnesses, is that what you are saying?

Mr. Préfontaine: Yes.

Mr. Lee: The clerk has said that the procedure for requiring attendance of senators and members of Parliament is different from the ordinary summons procedure. At the end of the day, there is a procedure available to require attendances, otherwise what purpose would a report have?

M. Regan: Comme je l'ai dit tout à l'heure, je vais m'entretenir aujourd'hui avec le ministre. Voilà ce que je propose.

M. Wappel: Nous allons perdre une autre semaine sans que personne ne parle au ministre.

M. Regan: Insinuez-vous que je ne parlerai pas au ministre aujourd'hui?

M. Wappel: Vous auriez pu lui parler la semaine dernière.

M. Regan: Ai-je dit que je le ferais la semaine dernière?

M. Wappel: Ce que vous avez dit la semaine dernière ne m'intéresse pas.

M. Lee: Je suis assez certain que si l'on dit au ministre que le comité exige qu'il compare, le ministre voudra venir. Nous n'avons pas encore communiqué officiellement une volonté aussi ferme, à savoir que le comité tient absolument à l'entendre comme témoin. Nous l'avons invité; nous lui avons demandé s'il viendrait; nous avons essayé d'obtenir qu'il fixe une date, mais nous n'avons pas dit fermement: «Vous devez venir», exprimant ainsi la volonté collective du comité. Si nous pouvons lui communiquer cette volonté collective, cela m'étonnerait qu'il ne vienne pas. Je trouve que nous devrions le lui dire dans les termes les plus fermes possible, je suppose, sans pour autant s'embarquer dans une procédure officielle qui exigerait un rapport.

La suggestion des greffiers se rapproche passablement de ce que je crois pouvoir appuyer. Je pense qu'il s'agit simplement de trouver le bon libellé pour la motion. C'est plus qu'une invitation; nous voulons exprimer une volonté qui est plus qu'une simple invitation, mais nous ne voulons pas nécessairement nous lancer dans des formalités juridiques officielles. Je ne sais pas trop comment il faudrait formuler cela, mais il me semble que l'on pourrait dire quelque chose comme: «Le comité exige la comparution du ministre de la Justice».

Mon collègue a dit qu'il concluait de l'intervention des greffiers que nous ne pouvons pas exiger la comparution. Bien sûr qu'un comité peut exiger qu'une personne compare. La seule question qui se pose est de savoir quelle procédure il faut utiliser. À mon avis, il n'y a absolument rien d'irrecevable dans une motion qui dit: «Vous êtes tenu de comparaître».

M. Préfontaine: Monsieur Lee, j'ajoute qu'il y a deux exceptions. Comme l'a dit M. Bernier, les comités mixtes ont le droit de citer des témoins à comparaître. Toutefois, il y a deux exceptions à cette règle: les députés et les sénateurs. Or, M. Rock est député. C'est pourquoi nous devons présenter un rapport à la Chambre. Je tiens à préciser que le comité a le pouvoir de citer des témoins à comparaître.

Le sénateur Maheu: Des témoins de l'extérieur, n'est-ce pas?

M. Préfontaine: Oui.

M. Lee: Le greffier a dit que la procédure de sommation de sénateurs et de députés diffère de celle qu'on suit habituellement. En fin de compte, il existe une procédure pour imposer une comparution, sinon à quoi servirait un rapport?

We have procedures available. We simply want to signal to our justice minister that we definitely must have him here as a witness on this particular report that we are preparing.

Senator Maheu: I would like the clerk to read what this joint committee can do for a member of the government.

Mr. Préfontaine: I will cite from a presentation made by the Legal Counsel of the House of Commons, Diane Davidson. The presentation is entitled, "Presentation of General Legal Counsel to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations on the Powers of Parliamentary Committees". She states:

When a committee decides that a certain person should appear, it may direct the clerk of the committee to invite the person to appear or if necessary the committee may adopt a motion ordering that person to testify before the committee.

That applies for outside witnesses. The committee has already done this. However:

Canadian and British authorities mention only two exceptions from the power of the Houses and their committees to summon witnesses: those being members of the House itself and Senators.

The *Rules of the Senate* do not prescribe the form of summoning witnesses as do the Standing Orders of the House of Commons. Beauchesne says — and this might help you in drafting an eventual motion, if the committee so wishes:

When a committee decides that a certain person should be heard, it may direct the clerk of the committee to invite that person to appear —

That has already been done. The next step would be:

— or if necessary, the committee may adopt a motion ordering that person to attend before the committee.

Senator Maheu: Does that refer to a person or to a parliamentarian?

Mr. Préfontaine: Beauchesne does not make a distinction.

Mr. Peric: Mr. Chairman, I think that any other form of invitation, such as a personal approach to the minister, would be a waste of time. He is probably extremely busy. If you talk to him, he would probably agree, and the next minute after somebody else approaches him, he will forget. Or that could be a good excuse for him not to come. I, personally, believe that since an invitation has been extended to him on one occasion, the second invitation should be a demand. In order for us to proceed with our job as parliamentarians, we need him here. We should command that he appear. We should give him an optional date.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We now have a suggestion. There is now the formal request combined with pointing out that we need his attendance. Is that your view, Mr. Lee?

Mr. Lee: Yes.

Des procédures sont à votre disposition. Nous voulons simplement signaler au ministre de la Justice qu'il nous est absolument nécessaire qu'il compareaisse sur ce rapport que nous rédigeons.

Le sénateur Maheu: J'aimerais que le greffier lise ce que le comité mixte peut faire dans le cas d'un membre du gouvernement.

M. Préfontaine: Je vais lire une citation tirée d'un exposé présenté par le conseiller juridique de la Chambre des communes, Diane Davidson. L'exposé s'intitule «Exposé du conseiller juridique général devant le comité mixte permanent d'examen de la réglementation sur les pouvoirs des comités parlementaires». Elle dit:

Lorsqu'un comité décide qu'une personne devrait comparaître devant lui, il peut demander au greffier d'inviter la personne à comparaître ou, au besoin, adopter une motion ordonnant à cette personne de comparaître devant lui.

Il est ici question de témoins qui ne sont pas des parlementaires. Le comité l'a déjà fait. Toutefois:

Au Canada et au Royaume-Uni, seulement deux types de témoins ne sont pas visés par le pouvoir des Chambres et de leurs comités d'assigner des témoins à comparaître: il s'agit des députés eux-mêmes et des sénateurs.

Le Règlement du Sénat ne précise pas le mode de sommation des témoins comme le fait le *Règlement de la Chambre des communes*. Selon Beauchesne — et cela pourrait vous aider à rédiger une motion, si le comité le désire:

Quand un comité décide que quelqu'un doit être entendu, il peut ordonner au greffier du comité d'inviter cette personne à comparaître [...]

On l'a déjà fait. Ensuite:

[...] ou au besoin, le comité peut adopter une motion ordonnant que cette personne compareaisse devant le comité.

Le sénateur Maheu: Est-il question d'un parlementaire?

M. Préfontaine: Beauchesne ne le précise pas.

M. Peric: Monsieur le président, je pense que toute autre forme d'invitation, approcher personnellement le ministre, par exemple, serait une perte de temps. Il est sans doute extrêmement occupé. Si on lui parle, il sera probablement d'accord, et dès que quelqu'un d'autre l'approchera, il oubliera. Ou ce pourrait être une bonne excuse pour ne pas venir. Personnellement, j'estime que puisqu'on lui a déjà fait une première invitation, il faudrait maintenant exiger sa présence. Pour que nous puissions remplir notre rôle de parlementaires, nous devons le voir comparaître ici. Nous devrions exiger qu'il compareaisse. Nous devrions lui suggérer une date.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons maintenant une suggestion. Il y a donc la demande officielle assortie d'une mention précisant que nous avons besoin qu'il compareaisse. Vous êtes d'accord, monsieur Lee?

M. Lee: Oui.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Could we combine the two?

Senator Maheu: What is meant by "need" his attendance? From what legal counsel has said, that has been done many, many times. Somebody on his staff knows that his attendance has been required for quite some time on this issue. What will telling him we "need" his attendance do that has not already been done?

Mr. Regan: He is looking for stronger wording.

The Joint Chairman (Senator Lewis): It is the wording of the thing with which we are concerned.

Mr. Lee: Mr. Chairman, if the committee were to move that it requires the attendance of the minister on or before a certain date, I think that says everything. In the event that the minister is unable or unwilling to comply, I am certain that he would attempt to make other arrangements in order to satisfy the committee. We must get to the level of saying that we require him to be here, and put a date on it. In the unlikely event that the minister simply refuses to attend before this committee, then members can take up the matter in any number of ways.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are you moving such a motion?

Mr. Lee: Yes.

Mr. Bernier: Do you want a date, an outside limit, or a date for the appearance?

Mr. Lee: I prefer the "on or before" method.

Mr. Bernier: It is moved, then, that the Minister of Justice appear before the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations prior to March 6, 1997, in order to provide information required by the committee.

Mr. Onu: It should be "on or prior".

Mr. Préfontaine: It should also state "in regard to Bill C-25".

Senator Maheu: I think we need to be more specific in order to have him respond.

Mr. Bernier: The motion should read: That the Minister of Justice appear before the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations on or prior to March 6, 1997, in order to provide information required by the committee to complete its study of the impact of Bill C-25 on the current federal regulatory process, and of the need for a statutory disallowance procedure.

Mr. Lee: Mr. Chairman, I do not want to get too picky here, but I would have preferred wording like this: "That the committee require the attendance of the Minister of Justice, et cetera".

Mr. Bernier: It is moved that the Minister of Justice be required to appear before the standing joint committee —

Mr. Lee: In the subjunctive, that is fine.

Le coprésident (sénateur Lewis): Pouvons-nous combiner les deux?

Le sénateur Maheu: Qu'entendons-nous par «avons besoin» qu'il compare? D'après ce qu'a dit le conseiller juridique, on l'a déjà fait à de nombreuses reprises. Et son entourage sait que sa présence est requise depuis longtemps sur cette question. Qu'allons-nous obtenir de plus en lui disant que nous «avons besoin» qu'il compare?

M. Regan: Il préférerait une formulation plus contraignante.

Le coprésident (sénateur Lewis): C'est la formulation qui nous préoccupe.

M. Lee: Monsieur le président, si le comité proposait de demander que le ministre compare à telle date au plus tard, je pense que tout serait dit. Si le ministre ne peut pas ou ne veut pas se rendre à cette demande, je suis certain qu'il s'efforcera de prendre d'autres arrangements afin de donner satisfaction au comité. Nous devons parvenir à dire que nous avons besoin de lui ici et fixer une date. Dans l'éventualité peu probable que le ministre refuse de comparaître devant le comité, alors des membres de celui-ci pourront envisager la question sous différents angles.

Le coprésident (sénateur Lewis): Présentez-vous une motion à cet effet?

M. Lee: Oui.

M. Bernier: Voulez-vous une date, une date limite, ou une date de comparution?

M. Lee: Je préfère qu'on dise «au plus tard à telle date».

M. Bernier: Il est donc proposé que le ministre de la Justice compare devant le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la réglementation au plus tard le 6 mars 1997, afin de fournir les renseignements dont a besoin le comité.

M. Onu: Il faudra bien préciser «au plus tard le».

M. Préfontaine: Il faudrait aussi préciser que cela concerne le projet de loi C-25.

Le sénateur Maheu: Je pense qu'il faut être plus précis si l'on veut qu'il donne suite à notre demande.

M. Bernier: La motion devrait disposer: Que le ministre de la Justice compare devant le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la réglementation au plus tard le 6 mars 1997 afin de fournir les renseignements dont le comité a besoin pour terminer son étude sur les répercussions du projet de loi C-25 sur l'actuel processus réglementaire fédéral, ainsi que son étude portant sur la nécessité d'une procédure réglementaire d'annulation.

M. Lee: Monsieur le président, je ne cherche pas à faire des difficultés, mais je préférerais plutôt qu'on dise: «Que le comité sollicite la présence du ministre de la Justice, et cetera.».

M. Bernier: Il est proposé que le ministre de la Justice soit tenu de comparaître devant le comité mixte permanent...

M. Lee: Au subjonctif, c'est bien.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is everyone happy with that?

Mr. Bernier: Mr. Lee, it seems to me that you are then directing your motion to the committee. You are, in fact, moving that the joint committee must then require.

Mr. Lee: I would like the wording to be that the "committee requires the attendance of the Minister of Justice".

Mr. Bernier: But you are then ordering the committee to do something. It has nothing to do with the minister. You are telling the committee you must require the minister to appear.

Mr. Lee: I see what you are saying.

Mr. Bernier: You want the object or subject of your motion to be the minister and not the committee. "It is moved by the committee that..." et cetera. The motion should read: That the Minister of Justice be required to appear before the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations on or prior to March 6, 1997, in order to provide information required by the committee to complete its study of the impact of Bill C-25 on the current federal regulatory process, and of the need for a statutory disallowance procedure.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I notice, Mr. Regan, you are shaking your head.

Mr. Regan: We have had two motions moved. Is a seconder required here?

Mr. Onu: No.

Mr. Regan: There are two motions on the floor.

Mr. Bernier: What was the other one?

Mr. Wappel: I moved one, Mr. Chairman, but I would be happy to withdraw it with the consent of the committee.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is it agreed that we proceed as has been outlined here by counsel?

Senator Maheu: I am not ready to support that.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Shall we take a vote on it? Will all those in favour of the motion, please indicate? Senators Anderson and Lewis, and Messrs Lebel, Peric and Wappel are in favour of the motion.

Will all those against, please indicate? Senator Maheu and Mr. Regan are against the motion.

Mr. Onu: The motion is carried.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Very well. That item is completed.

[Translation]

SOR/83-654 — PUBLIC HARBOURS REGULATIONS

(The relevant documents can be found in Appendix p. 21A:1)

The Joint Chairman (Mr. Lebel): We now come to our regular business, the scrutiny of regulations. There was an exchange of letters with departments regarding the public harbours regulations. This regulation came before our committee

Le coprésident (sénateur Lewis): Tout le monde est satisfait?

M. Bernier: Monsieur Lee, il me semble donc que vous adressez votre motion au comité. Vous proposez en fait que le comité mixte soit tenu de solliciter la présence du ministre.

M. Lee: J'aimerais que l'on dise que «le comité sollicite la présence du ministre de la Justice».

M. Bernier: Mais vous commandez alors au comité de faire quelque chose. Cela n'a rien à voir avec le ministre. Vous dites au comité qu'il doit demander au ministre de comparaître.

M. Lee: Je vois ce que vous voulez dire.

M. Bernier: Vous voulez que l'objet ou le sujet de votre motion soit le ministre et non le comité. «Il est proposé par le comité que...» et cetera. La motion devrait disposer: Que le ministre de la Justice soit tenu de comparaître devant le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la réglementation au plus tard le 6 mars 1997 afin de fournir les renseignements dont le comité a besoin pour terminer son étude sur les répercussions du projet de loi C-25 sur l'actuel processus réglementaire fédéral ainsi que son étude portant sur la nécessité d'une procédure réglementaire d'annulation.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je vois, monsieur Regan, que vous hochez de la tête.

M. Regan: Deux motions sont proposées. Quelqu'un doit-il les appuyer?

M. Onu: Non.

M. Regan: Nous sommes saisis de deux motions.

M. Bernier: Quelle était l'autre?

M. Wappel: J'en ai proposé une, monsieur le président, mais je veux bien la retirer si le comité est d'accord.

Le coprésident (sénateur Lewis): Plaît-il au comité que nous fassions ce que propose ici le conseiller juridique?

Le sénateur Maheu: Je n'ai pas l'intention d'appuyer cette motion.

Le coprésident (sénateur Lewis): Voulez-vous qu'on la mette aux voix? Ceux qui sont pour la motion? Les sénateurs Anderson et Lewis, et MM. Lebel, Peric et Wappel sont pour.

Ceux qui sont contre? Le sénateur Maheu et M. Regan sont contre.

M. Onu: La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Lewis): Très bien. La question est close.

[Français]

DORS/83-654 — RÈGLEMENT SUR LES PORT PUBLICS

(Le texte des documents figure en annexe p. 21A:5)

Le coprésident (M. Lebel): Nous retournons à nos fonctions traditionnelles, celles de l'étude des Règlements. Il y a eu des échanges de lettres avec les ministères, notamment les Règlements sur les ports publics. C'est un dossier qui a été présenté à notre

for the first time in February 1985, and was discussed by our committee several times after that. The last time it came before our committee was on September 26, 1996. I will ask Mr. Bernier our general counsel to bring us up to date on public harbours situation in Canada so that we can make an informed decision.

[English]

Mr. Bernier: The concern is with respect to the application of the Public Harbours Regulations and the collection of certain fees in relation to harbours that may not be public harbours. The committee had suggested to the minister that Bill C-44 might afford a convenient venue for resolving the problem. The minister does not accept that approach, and his reply is unsatisfactory on two counts.

First, the minister apparently assumes that the 55 harbours that were made the subject of an Order in Council after 1894 must necessarily have been properly designated as public harbours because 1894 is when the Public Harbours Act came into force. What is overlooked in that reply is that the Harbour Masters Act, under which some designations were taking place but not public harbour designations, remained in force until 1906. It is possible, therefore, that as regards post-1894 harbours with respect to which there is an Order in Council, that Order in Council is an Order in Council under the Harbour Masters Act and not under the Public Harbours Act. Orders in Council under the Harbour Masters Act are not sufficient to give the status of a public harbour.

As for the other 46 harbours, five, according to the minister, are clearly federal property and, as such, it is acknowledged that they are, indeed, public harbours as defined in the current Public Harbours and Ports Facilities Act. Of the remaining 41, the minister writes that many are "considered to be federal property". The question, surely, is: are they or are they not federal property? What does the word "considered" suggest? "Considered" by whom?

As well, I note that the minister is careful to say that "many" of those remaining harbours are considered to be federal property; not all. Presumably, there is still a problem there by his own admission.

The minister adds, of course, that the federal government has exercised effective control and management over these harbours since Confederation. I would say that this may well be so, but control and management is not the same thing as ownership. Under the current legislation, unless the federal government is the owner, they are not and cannot be public harbours.

Returning now to the committee's suggestion that Parliament take the opportunity in Bill C-44 to settle the matter by declaring all relevant harbours to be, and to have been, public harbours within the meaning of the legislation, that is rejected by the minister on the ground that — and I quote:

— we do not wish to adversely affect any existing rights of individuals by using such an approach.

comité pour la première fois en février 1985, et par la suite à plusieurs reprises. Il a été soumis au comité dernièrement, soit le 26 septembre 1996. M. Bernier, notre conseiller juridique, pourrait peut-être résumer le problème des ports publics au Canada afin que nous puissions prendre une décision éclairée.

[Traduction]

M. Bernier: Il est question du Règlement sur les ports publics et de la perception de certains droits relatifs à des ports qui peuvent ne pas être des ports publics. Le comité a dit au ministre que le projet de loi C-44 pourrait permettre de résoudre le problème. Le ministre n'accepte pas cette approche, et sa réponse est insatisfaisante à deux égards.

D'abord, le ministre suppose apparemment que les 55 ports qui ont fait l'objet d'un décret après 1894 doivent nécessairement avoir été dûment désignés ports publics étant donné que la Loi sur les ports publics est entrée en vigueur en 1894. Ce dont on omet de tenir compte dans cette réponse, c'est que la Loi sur les directeurs de ports, en vertu de laquelle on procédait à certaines désignations mais non pas à des désignations de ports publics, est demeurée en vigueur jusqu'en 1906. Il se peut donc que les ports désignés après 1894 et ayant fait l'objet d'un décret relèvent d'un décret en vertu de la Loi sur les directeurs de ports et non pas de la Loi sur les ports publics. Les décrets pris en conformité de la Loi sur les directeurs de ports ne confèrent pas le statut de port public.

Quant aux 46 autres ports, cinq, selon le ministre, sont clairement de propriété fédérale et, à ce titre, il est reconnu qu'ils sont effectivement des ports publics au sens de l'actuelle Loi sur les ports et installations portuaires publics. Pour ce qui est des 41 ports restants, le ministre dit qu'un bon nombre sont considérés comme appartenant au gouvernement fédéral. La question qu'il y a lieu de se poser, bien sûr, c'est de savoir s'ils appartiennent ou non au gouvernement fédéral. Qu'est-ce que le mot «considéré» laisse entendre? «Considéré» par qui?

En outre, je constate que le ministre prend soin de dire qu'un bon nombre de ces ports restants sont considérés comme appartenant au gouvernement fédéral; pas tous. On peut présumer donc qu'il subsiste un problème, et cela de son propre aveu.

Le ministre ajoute, bien sûr, que le gouvernement fédéral gère et contrôle effectivement ces ports depuis la Confédération. Je veux bien le reconnaître, mais le contrôle et la gestion, ce n'est pas la même chose que la propriété. Aux termes de la loi, à moins que le gouvernement fédéral en soit le propriétaire, ces ports ne sont pas et ne peuvent être des ports publics.

Pour revenir à la proposition du comité que le Parlement profite du dépôt du projet de loi C-44 pour régler la question en déclarant que tous les ports visés sont, et étaient, des ports publics au sens de la loi, cette proposition est rejetée par le ministre parce que — et je cite:

[...] nous ne voulons enfreindre aucun droit individuel en recourant à une approche de ce genre.

It is a rather intriguing reply, Mr. Chairman. Surely those rights are being affected right now. The federal government continues to deal with all of those harbours as if they were public harbours. It collects the fees it is entitled to collect in relation to public harbours, even though some of those are not public harbours. I would think that is affecting the rights of individuals.

In what way Parliament could be thought to be adversely affecting individual rights by simply confirming an existing factual situation escapes me. I really do not understand the minister's logic on that point.

In the end, Mr. Chairman, I think we are still dealing with a situation in which it is quite likely that a number of harbours, currently being treated as public harbours, in which the Public Harbour Regulations are being applied and in which fees are being collected, are not, in fact, public harbours because they were never properly designated. I do not think the minister's reply addresses that point.

Of course, on the question of using Bill C-44 as a vehicle to regularize the situation, as I just said, I think the minister's reply is somewhat odd. If the minister is concerned about individual rights, then he should welcome the opportunity to regularize and validate the current situation.

I suggest that the chairmen write again to the minister, asking him to reconsider his reply for those reasons.

Senator Maheu: The last paragraph in the letter dated January 6, 1997, states:

Regulations which would replace the Public Harbours Regulations, with respect to Part II...will be prepared as a matter of high priority.

Have you taken that into consideration?

Mr. Bernier: Yes, I am sorry, senator, I should have covered that as well. The committee also had nine objections to the Public Harbours Regulations, issues of vires, of legality of various provisions. If you go to the chairmen's letter, you will see in the last paragraph the concern that even after adoption of Bill C-44, the current regulations might remain in place for quite some time. They ask the minister to ensure that those amendments would be proceeded with. That is what the minister addresses in his last paragraph. He is indicating that should there be a long delay before they adopt new regulations to replace the current ones, then he will proceed with the amendments on their own.

That aspect of the letter is satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are you suggesting that we write to him again?

Mr. Lee: Mr. Chairman, we all agree that the defects would go back 130 years or more. There is a lot of time territory here. If the department agreed that there were specific defects, and said, "We think we will correct them, each one individually, as we work on it," I could not imagine that they could correct it much more quickly than the current deproclamation process that is currently in place.

C'est une réponse assez étonnante, monsieur le président. Il ne fait aucun doute que ces droits sont déjà enfreints. Le gouvernement fédéral continue de traiter tous ces ports comme s'il s'agissait de ports publics. Il perçoit les droits qu'il est autorisé à percevoir dans les ports publics, même si certains n'en sont pas. Je penserais donc qu'on enfreint ici des droits individuels.

Je n'arrive pas à saisir comment on peut penser que le Parlement enfreigne des droits individuels en confirmant simplement une situation de fait. La logique du ministre m'échappe.

En fin de compte, monsieur le président, nous nous trouvons toujours face à une situation où il est fort probable que différents ports, qui sont actuellement traités comme des ports publics, auxquels la réglementation sur les ports publics est appliquée et où des droits sont perçus, ne sont pas en réalité des ports publics puisqu'ils n'ont jamais été dûment désignés. Je ne pense pas que le ministre en tienne compte dans sa réponse.

Bien sûr, à propos de l'idée d'utiliser le projet de loi C-44 pour régulariser la situation, comme je viens de le dire, je pense que la réponse du ministre est un peu étrange. Si le ministre se préoccupe des droits individuels, il devrait alors saisir cette occasion de régulariser la situation.

Je propose que les présidents écrivent à nouveau au ministre, pour lui demander de reconsidérer sa réponse pour ces raisons.

Le sénateur Maheu: Dans le dernier paragraphe de la lettre du 6 janvier 1997, il est dit que:

Le règlement qui remplacerait le Règlement sur les ports publics, en ce qui concerne la partie II [...] sera rédigé en priorité.

En avez-vous tenu compte?

M. Bernier: Oui, je regrette, sénateur, j'aurais dû en parler aussi. Le comité avait aussi neuf objections au Règlement sur les ports publics, des questions de constitutionnalité, de légalité de diverses dispositions. Si vous vous reportez à la lettre des présidents, vous verrez au dernier paragraphe que l'on craint que même après l'adoption du projet de loi C-44, le règlement actuel pourrait rester en vigueur pendant un certain temps. On demande au ministre de faire en sorte qu'on procède à ces amendements. C'est ce dont traite le ministre dans son dernier paragraphe. Il fait savoir que s'il y avait un long délai avant l'adoption d'un nouveau règlement pour remplacer le règlement actuel, il fera adopter leurs propres amendements.

Cet aspect de la lettre est jugé satisfaisant.

Le coprésident (sénateur Lewis): Proposez-vous que nous lui écrivions à nouveau?

M. Lee: Monsieur le président, nous reconnaissons tous que ces lacunes remontent à 130 ans ou plus. Nous nous reportons donc très loin dans le temps. Si le ministère reconnaissait qu'il y a des problèmes spécifiques et disait: «Nous allons les corriger, un par un, à mesure que nous y travaillons», je ne pense pas qu'il pourrait agir beaucoup plus rapidement qu'on le fera grâce à l'actuel processus de désaffectation.

The minister says that they have proposed to deproclaim, by the end of 1998, every one of the harbours in question. The deproclamation process, up until now, has already dispensed with whatever technical defects might have been there for the harbours which are already deproclaimed. I suppose at the very least it has provided certainty that those harbours that have been deproclaimed are no longer public harbours.

However, the deproclamation process, or the sale process, that will be embarked upon in each case will specifically deal with legal ownership, title and status. It is likely that that will happen within the next year and a half, or two years. In my view, that would be a fairly reasonable correction of the uncertainty. However, it does not deal with the original defect; it does not put into place what should have legally been there. That does not mean that fees collected — technically illegally, because the harbour might not have ever been a public harbour — or things done, regulations passed, or administered, when it was not really a public harbour, are correct. However, it does consign them to the history books.

We could pursue this matter for another year, in terms of correspondence. We would be a year closer to the end of 1998, when most, or all, of the deproclamations will have been accomplished.

I am suggesting that we go with the flow here, that we go on record with the principles that we are supposed to uphold and acquiesce in the deproclamation process as a compromise, which will accomplish if not all the goals of this committee and Parliament, then at least give some certainty from the point of view of the public and the law. That is my suggestion.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, those members who were here in September 26, 1996 may recall that Mr. Lee raised the very same point in the course of that meeting. In the end, the committee nevertheless decided to pursue the matter with the minister, on the ground that one of the things that the deproclamation process will not, and cannot, address is the illegal collection of moneys — and in some cases I understand substantial sums of moneys — from citizens of this country who use certain harbours. As in any other such case, the feeling was that if moneys are possibly collected illegally, first, it is not good enough for civil servants or for the government to simply say, "Well, in the more or less near future, we will be out of there, so what is another few thousands of dollars in illegal fees?" There ought to be a duty on the government to seek immediately to ascertain whether or not it is entitled to or stop collecting moneys to which it is not entitled.

The second aspect of this was the issue of principle; that is, that moneys may well have been collected since Confederation — for well over a century — illegally; and that in a case such as this, as has occurred in other similar cases, Parliament ought to be asked to validate the illegal collection of moneys, which is why the committee made this suggestion in relation to Bill C-44.

Le ministre dit qu'on a proposé de procéder à la désaffectation, d'ici la fin de 1998, pour chacun des ports visés. Le processus de désaffectation, jusqu'à maintenant, compense déjà pour tout problème technique qui aurait pu se poser pour les ports ayant fait l'objet d'une désaffectation. Je suppose qu'il donne tout au moins l'assurance que ces ports ne sont plus des ports publics.

Toutefois, le processus de désaffectation, ou le processus d'aliénation, qu'on entamera dans chaque cas portera précisément sur la propriété légale, le titre et le statut. C'est vraisemblablement ce qui se produira d'ici un an et demi ou deux ans. À mon avis, ce serait un moyen assez raisonnable de dissiper toute incertitude. Toutefois, cela ne remédie pas au problème initial; on ne met pas en place ce qui aurait dû légalement exister. Cela ne veut pas dire que les droits perçus — de façon illégale sur le plan technique, parce que le port pourrait n'avoir jamais été un port public — ou ce qu'on a fait, les règlements qu'on a pris ou qu'on a appliqués, alors qu'il ne s'agissait pas vraiment d'un port public, l'ont été à bon droit. Cependant, on en fera ainsi état dans les manuels d'histoire.

Nous pourrions poursuivre cette correspondance pendant une autre année. Cela nous mènerait à la fin de 1998, quand la quasi-totalité sinon la totalité des désaffectations auront eu lieu.

Je suggère que nous suivions le fil des événements, que nous affirmons formellement les principes que nous sommes censés défendre et acceptons la désaffectation à titre de compromis, ce qui permettra sinon de réaliser tous les objectifs du comité et du Parlement, au moins d'avoir une certaine certitude dans l'intérêt du public et du droit. Voilà ce que je propose.

M. Bernier: Monsieur le président, les membres qui étaient ici le 26 septembre 1996 se rappelleront peut-être que M. Lee avait soulevé le même point au cours de la séance. En fin de compte, le comité avait quand même décidé d'en saisir le ministre, estimant que l'une des choses que le processus de désaffectation ne règle pas et ne peut pas régler, c'est la perception illégale de fonds — et je crois savoir que dans certains cas il s'agit de montants importants — auprès de citoyens de ce pays qui utilisent certains ports. Comme dans tout cas de ce genre, on estime que si des droits sont peut-être perçus de façon illégale, d'abord, il n'est pas acceptable que des fonctionnaires ou le gouvernement se contentent de dire: «Eh bien, à plus ou moins long terme, nous en aurons terminé, alors qu'importe qu'on perçoive encore 2 000 \$ ou 3 000 \$ de plus illégalement?» Le gouvernement devrait être tenu de s'assurer aussitôt s'il a droit ou non de percevoir des droits et cesser de le faire s'il n'y est pas autorisé.

Deuxièmement, il y avait la question de principe; c'est-à-dire qu'il se peut bien que des fonds aient été perçus depuis la Confédération — depuis plus d'un siècle — de façon illégale; et si c'était le cas, comme cela s'est produit dans des cas semblables, le Parlement doit être prié de légitimer la perception illégale de fonds, et c'est pourquoi le comité a fait cette suggestion relativement au projet de loi C-44.

You raised those issues, Mr. Lee, at the September meeting, after which there was a discussion. In the end, it was decided to go ahead with the letter, on those grounds.

Mr. Lee: I would not disagree with counsel's analysis. However, when we refer to illegality, it is really just alleged illegality. I believe we have not yet identified any specific instances where a harbour cannot be shown to have been proclaimed. We just believe it to be the case that there are some.

Mr. Bernier: We have established that, Mr. Lee. What we have refused to do is to do the Department of Transport's job. We will not go through 300 harbours. We know for a fact that there are some. We have one case where, clearly, that harbour was never designated.

Mr. Lee: If I were the Minister of Transport, I would say, "If you want to disallow a regulation or an order, or some process that has gone on out there for 100 years, then go for it. That is your right. We are just about to collapse the whole scheme, within a year and a half or so. If you want to disallow something, go ahead". Maybe that is what we should do. If it is a point of principle, and we want to hang our hat on the hook, then let us identify the one that is clearly offside or illegal, and disallow whatever regulations are on the books, make our point and exhort the department to take care of the rest of them.

Mr. Bernier: Mr. Lee, the problem is that there is nothing to disallow. The problem is that there is an absence of an Order in Council designating those harbours to be public harbours. There should be an Order in Council; it is not there. There is nothing for the committee to disallow. There is no instrument to disallow.

I might add that even if there were, disallowance of the order would hardly take care in any way of the collection of illegal fees. Only Parliament — and that is the point of principle — can validate the actions of the various governments since Confederation in collecting moneys that they were not lawfully entitled to collect.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Who sets the fees?

Mr. Bernier: The government. They are set by regulation, and properly so, under the Public Harbours Port Facilities Act. To the extent that a harbour is a public harbour, those fees are meant to apply exclusively to public harbours.

Mr. Lee: Counsel is still on the money here. What we have to do is crystallize the principles here to show that we are on the case, and that the government in some cases has been offside. Maybe the solution is to report the entire principle, the entire thing, recommend a method of resolution, recognize the current process of collapsing the harbours, and then we have done our job.

If I were aware of a particular case of someone being charged a fee today in one of these non-legal situations, I would recommend to the party not to pay it. I am sure that that would be the committee's advice, if there is some illegality there. Otherwise, I think we can clear this off our desks with a report that crystallizes all of this.

Vous avez soulevé ces questions, monsieur Lee, à la séance de septembre, après quoi on en a discuté. En fin de compte, il avait été décidé d'écrire cette lettre, pour ces raisons.

M. Lee: Je ne nie pas l'analyse qu'en fait le conseiller juridique. Toutefois, quand nous parlons d'illégalité, il s'agit en fait seulement d'illégalité présumée. Je crois que nous n'avons encore relevé aucun cas de port pour lequel on ne peut montrer qu'il y a eu désignation. Nous croyons simplement qu'il y a des cas où la désignation n'a pas eu lieu.

M. Bernier: Nous l'avons établi, monsieur Lee. Ce que nous avons refusé de faire, c'est de faire le travail du ministère des Transports. Nous n'allons pas étudier la situation des 300 ports. Nous savons qu'il y en a effectivement. Nous sommes au courant d'un cas où, manifestement, le port n'a jamais fait l'objet de désignation.

M. Lee: Si j'étais ministre des Transports, je dirais: «Si vous voulez annuler un règlement ou une ordonnance, ou un processus qui subsiste depuis 100 ans, alors allez-y. C'est votre droit. Nous sommes sur le point de démanteler tout le système, dans un an et demi environ. Si vous voulez annuler quelque chose, n'hésitez pas.» Peut-être que c'est ce que nous devrions faire. Si c'est une question de principe, et que nous tenons à l'affirmer, alors cernons le cas où c'est clairement non orthodoxe ou illégal, et annulons tout règlement qui a pu être pris, faisons valoir notre point de vue et exhortons le ministère à s'occuper des autres cas.

M. Bernier: Le problème, c'est qu'il n'y a rien à annuler. Le problème, c'est qu'il n'y a pas de décret désignant ces ports comme ports publics. Il devrait y avoir un décret; il n'y en a pas. Le comité n'a rien à annuler. Il n'y a aucun instrument à annuler.

J'ajouterais que même s'il y en avait, l'annulation de l'ordonnance réglerait difficilement le problème de la perception illégale de droits. Seul le Parlement — et c'est là la question de principe — peut légitimer les mesures des différents gouvernements depuis la Confédération en matière de perception de fonds qu'on n'était pas autorisé par la loi à percevoir.

Le coprésident (sénateur Lewis): Qui fixe les droits?

M. Bernier: Le gouvernement. Ils sont fixés par voie de règlement, et à juste titre, en vertu de la Loi sur les ports et les installations portuaires publiques. Dans la mesure où un port est public, ces droits concernent exclusivement les ports publics.

M. Lee: Le conseiller juridique parle encore d'argent. Ce que nous devons faire, c'est de cristalliser les principes pour montrer que nous nous occupons du dossier et que le gouvernement à l'occasion n'a pas suivi la règle. La solution consiste peut-être à faire état de tout le principe, de toute l'affaire, à recommander un mode de règlement, à reconnaître l'actuel démantèlement des ports, et nous aurons fait notre travail.

Si j'étais au courant d'un cas de perception illégale, je recommanderais à la partie visée de ne pas payer. Je suis certain que c'est ce que conseillerait le comité, s'il y avait des doutes quant à la légalité de la perception. Autrement, je pense que nous pouvons régler la question en présentant un rapport qui cristallise tout cela.

Mr. Bernier: We could possibly do that. I think the minister's reason for not including an amendment to Bill C-44 to settle the matter, is a bit offtrack. It is that point that we are taking up with him. That bill is still at report stage. I think it may still be possible to include something in it.

Mr. Lee: There is a stubborn lawyer out there who has refused to admit that he or she is offside. That is all there is to it. There is one lawyer out there who is stubbornly refusing to accept what we put forward, and the minister is going with that legal advice.

Mr. Bernier: Could we, at the same time, start on the drafting of a report and send another quick letter to the minister saying, "Would you please reconsider the possibility of validating?"

Mr. Lee: Could I also add to what we might include in the report, the problem of stubborn lawyers?

Mr. Wappel: Mr. Chairman, what does the minister mean by not wishing "to include a provision for retroactive declaration of public harbours"?

Mr. Bernier: He means not wishing to include a provision validating or the deeming of harbours that are currently treated as public harbours to be, in fact, legally public harbours, and to have been always such.

Mr. Wappel: Why does he have to do that? Why can Parliament not simply declare that all fees collected —

Mr. Bernier: That is another way of doing it.

Mr. Wappel: Why do we not suggest that? Then he does not need to go through this rigmarole.

Mr. Bernier: The problem there is the formulation. If you say, "All fees collected where... in public harbours" — some of those are not public harbours.

Mr. Wappel: You list them, just as he did in the letter.

Mr. Bernier: Originally, that is a list of 300.

Mr. Wappel: That is fine. A list is a list. You simply ask him to amend Bill C-44 to declare that all fees collected at the harbours in Schedule 1, for example, since they came into existence, are valid. Then we do not need to fool around with what is or is not a public harbour, and when it became a public harbour, et cetera.

Mr. Bernier: Those are two ways of doing the same thing.

Mr. Wappel: It would seem to me simpler to validate fees collected, if that is what we are concerned about. Perhaps we could suggest that to the minister in a letter, as an alternative to amending Bill C-44, not to declare retroactively certain harbours to be public harbours, but to validate all fees collected on all harbours listed in Schedule 1.

Mr. Bernier: The only small concern I have about doing it that way is that you might also be validating things that Parliament does not intend to validate.

M. Bernier: Nous pourrions peut-être le faire. Je pense que le ministre invoque une raison bizarre pour ne pas inclure un amendement au projet de loi C-44 pour régler la question. C'est ce point que nous lui soumettons. Ce projet de loi en est toujours à l'étape du rapport. Je pense qu'il est peut-être encore possible d'y inclure quelque chose.

M. Lee: Il y a un juriste entêté là-bas qui refuse d'admettre qu'il ou elle se trompe. C'est tout. Un juriste qui s'entête à refuser d'accepter ce que nous avons présenté, et le ministre suit cet avis juridique.

M. Bernier: Pourrions-nous, en même temps, commencer à rédiger un rapport et envoyer une autre petite lettre au ministre disant, essentiellement: «Pourriez-vous avoir l'obligeance de réexaminer la possibilité de valider?»

M. Lee: Peut-être pourrions-nous également inclure dans le rapport le problème des juristes butés?

M. Wappel: Monsieur le président, que veut dire le ministre quand il dit qu'il ne souhaite pas «inclure une disposition visant la déclaration rétroactive des ports publics»?

M. Bernier: Il veut dire qu'il ne souhaite pas inclure de disposition permettant de valider ou de considérer des ports qui sont actuellement traités comme des ports publics, comme des ports publics aux termes de la loi et comme l'ayant toujours été.

M. Wappel: Pourquoi devrait-il faire cela? Pourquoi le Parlement ne peut-il pas simplement déclarer que tous les droits perçus...

M. Bernier: C'est une autre façon de procéder.

M. Wappel: Pourquoi ne suggérons-nous pas cela? Comme ça, il n'aurait pas à refaire cette comédie.

M. Bernier: Le problème, c'est la façon dont c'est formulé. Si vous dites: «Tous les droits perçus où... dans des ports publics» — certains de ceux-ci ne sont pas des ports publics.

M. Wappel: Vous en donnez la liste, tout comme il l'a fait dans sa lettre.

M. Bernier: À l'origine, cette liste comporte 300 ports.

M. Wappel: Parfait. Une liste est une liste. Vous lui demandez simplement d'amender le projet de loi C-44 afin de déclarer que tous les droits perçus aux ports figurant à l'annexe 1, par exemple, depuis qu'ils existent, sont valides. Ainsi, il n'est plus nécessaire de s'inquiéter de savoir ce qui est et ce qui n'est pas un port public ni quand c'est devenu un port public, et cetera.

M. Bernier: Ce sont deux façons de parvenir au même résultat.

M. Wappel: Il me semble qu'il serait plus simple de valider ainsi les droits perçus, si c'est ce qui nous préoccupe. Peut-être pourrions-nous suggérer cela au ministre dans une lettre, plutôt que d'amender le projet de loi C-44, afin non pas de déclarer rétroactivement que certains ports sont des ports publics mais de valider tous les droits perçus sur tous les ports énumérés à l'annexe 1.

M. Bernier: Le seul petit problème que j'y vois est que l'on risque ainsi de valider des choses que le Parlement n'a pas l'intention de valider.

Mr. Wappel: We are talking about fees.

Mr. Bernier: Let us say a fee was illegally increased, Mr. Wappel; such a declaration would then validate it. The other thing that is still left open to challenge out there is that if you say "all fees collected", even though the harbour master was doubling the fee and pocketing the other half, for example, you have validated doing it that way. As I say, it is a small concern.

Mr. Wappel: It could state, "all fees collected in good faith" which would avoid the fraudulent aspect.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is it agreed?

Mr. Bernier: Mr. Rousseau has pointed out, quite correctly I think, that we have looked at fees. We also must remember that Public Harbours Regulations were being applied in those harbours. You may have had, over the years, convictions for breach of Public Harbours Regulations and other enforcement actions taken. If you go back and you say, "Those have always been public harbours" then all that has gone before is in order. If we just address the fees, then those things are not covered. In a sense, to deem things to have been what they were treated as is a neater legal solution.

Mr. Lee: Mr. Chairman, may I make a comment which may elicit a response from counsel? I would have thought that in deproclaiming or selling these properties, the government would want to have certainty in what they were moving from, in terms of status. Why in the world they would not want to take this opportunity to firm up, regularize and crystallize the status as it was to have been for 130 years, I do not understand. It is the perfect time, just before they proceed to sale or to deproclaim. It removes any questions that might come up in relation to potential liability of the purchaser for X, Y or Z. Yet, in the minister's letter, they are afraid of the opposite. They are worried about adversely affecting existing rights. I do not understand that, as someone else pointed out. Does counsel agree that what I am suggesting is correct?

Mr. Bernier: I think so, Mr. Lee. If anything is being adversely affected by this hypothetical legislation, it is being adversely affected right now. Those things are treated as public harbours; they are dealt with as public harbours. I fail to see how legislation which simply confirms this and says, "What you have been doing, in fact, is fine" can, in itself, adversely affect any existing rights. If existing rights are affected, they are being affected right now by the administrative actions of the department in treating non-public harbours as public harbours.

Mr. Lee: What will our letter say now?

Mr. Bernier: The letter going back to the minister would briefly point out that there may still be a number of harbours with which his reply does not deal. Mostly, it would focus on the need for legislation, and how he seems to be missing a good way of settling the matter and gaining an advantage, as you said, in terms of legal certainty.

M. Wappel: Il s'agit là de droits.

M. Bernier: Supposons qu'un droit ait été illégalement majoré, monsieur Wappel; une telle déclaration validerait cette majoration. L'autre chose qui pourrait aussi être contestée, c'est que si vous dites «tous les droits perçus», même si le directeur de port augmentait de 100 p. 100 les droits et en empochait la moitié, par exemple, vous valideriez cet acte. C'est le petit problème que j'y vois.

M. Wappel: On pourrait dire: «Tous les droits perçus de bonne foi», ce qui éviterait l'aspect frauduleux.

Le coprésident (sénateur Lewis): Est-ce d'accord?

M. Bernier: M. Rousseau a fait remarquer, à juste titre me semble-t-il, que nous avons examiné la question des droits. Nous devons également nous rappeler que le Règlement sur les ports publics était appliqué à ces ports. Il y a peut-être eu, au cours des années, des condamnations pour infractions au Règlement sur les ports publics ainsi que d'autres mesures prises à ce sujet. Si vous allez maintenant dire: «Ces ports ont toujours été des ports publics», tout ce qui s'est déroulé auparavant devient conforme au Règlement. Si l'on ne parle que des droits, ces autres éléments ne sont pas couverts. Dans un sens, considérer que les choses étaient ce qu'on les considérait être est une solution juridique plus appropriée.

M. Lee: Monsieur le président, me permettez-vous une observation qui suscitera peut-être une réponse de notre conseiller juridique? J'aurais pensé qu'en désaffectant ou vendant ces propriétés, le gouvernement aurait voulu être assuré du statut des propriétés qu'il aliénait. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi ne voudrait-il pas saisir cette occasion de consolider, régulariser et cristalliser ce statut qui existe de fait depuis 130 ans. Le moment est parfait, juste avant de vendre ou de désaffecter. Cela élimine tout risque de poursuites pour dommages et intérêts de la part de l'acheteur de X, Y ou Z. Toutefois, dans la lettre du ministre, il semble craindre le contraire. Il s'inquiète que cela ait des répercussions négatives sur les droits existants. Je ne comprends pas, comme quelqu'un d'autre l'a signalé. Le conseiller juridique est-il d'accord avec moi?

M. Bernier: En effet, monsieur Lee. Si cette mesure éventuelle devait avoir un effet néfaste quelconque sur quoi que ce soit, ce serait déjà le cas. Ces biens sont traités comme des ports publics; on les considère comme des ports publics. Je ne vois pas comment un projet de loi qui confirme simplement ceci et qui valide tout ce qui a été fait jusqu'ici puisse, en soi, avoir une incidence quelconque sur des droits existants. Si ces droits sont touchés, ils le sont déjà par les mesures administratives prises par le ministère pour traiter des ports non publics comme des ports publics.

M. Lee: Qu'allons-nous mettre dans notre lettre?

M. Bernier: La lettre au ministre signalerait brièvement qu'il peut y avoir encore un certain nombre de ports dont sa réponse ne tient pas compte. Nous mettrions l'accent sur la nécessité de présenter un texte législatif et sur le fait qu'il semble rater une bonne occasion de régler la question et d'obtenir, comme vous le disiez, cette assurance sur le plan juridique.

Mr. Lee: In that letter, could we walk the minister's staff and the minister through a real case scenario? Instead of this thing always being in the hypothetical, let us show the case of the harbour that we know is not a harbour. Let us refer to things that happened in harbours that apparently, or allegedly, would have gone on which would have been illegal, we do not know — administrative things that have gone on and legal things that have gone on. Just show it in the letter as a possibility or a hypothetical. It is more than hypothetical. Would a real-life case help?

Mr. Bernier: How real-life is real life? I do not know about the harbour at Collingwood. I would have to find someone who has paid a fee.

Mr. Lee: Our real life here is in the esoteric.

Mr. Bernier: There are harbours that we know were never properly designated. That means finding a person who has paid fees, to build up an actual case, and here is Mr. Smith, for example, who paid you \$50, et cetera, in 1980, in harbour fees.

Senator Maheu: Are you saying we do not have an actual case?

Mr. Bernier: Senator, we have actual cases of harbours being treated as public harbours that are not, legally, public harbours because they were never properly designated as such under the Public Harbours and Port Facilities Act.

We do not have a whole scenario involving Mr. so-and-so and who paid what where. One would have to go over the books of the department since 1894 to figure out how much money is involved. That scenario involves some 400 harbours across the country. Those sums of money would need to be totalled up.

Senator Maheu: I am sorry, I understood you to say earlier that you did have a case that you could cite.

Mr. Bernier: There is more than one case of an improperly designated harbour. That is the case we were referring to earlier.

Mr. Wappel: But there is no fact situation involving a citizen?

Mr. Bernier: Yes, that is right.

Mr. Wappel: You do not have a fact situation involving a citizen, but you have circumstances of harbours that are not public harbours.

Mr. Bernier: Yes.

Mr. Wappel: Could I ask that the letter also state, as you so clearly stated it here, Mr. Bernier: How could it be improper to retroactively declare harbours to be public harbours when they have been treated as public harbours throughout the history of Canada? How could that possibly be improper? Put it that simply in one sentence, and ask for a direct response to that comment.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Are we agreed object this, then?

Mr. Lee: Agreed.

M. Lee: Pourrions-nous, dans cette lettre, présenter au ministre et à ses collaborateurs un véritable scénario? Plutôt que de s'en tenir toujours à des hypothèses, présentons le cas du port que nous savons ne pas être un port. Parlons de choses qui se sont produites dans des ports et qui auraient été illégales, nous ne savons pas trop bien — de mesures administratives ou autre chose. Présentez cela dans la lettre comme une possibilité ou une hypothèse. C'est plus qu'une hypothèse. Un cas d'espèce ne serait-il pas utile?

M. Bernier: Dans quelle mesure un cas d'espèce peut-il traduire la réalité? Je ne sais pas ce qu'il en est du port de Collingwood. Il faudrait que je trouve quelqu'un qui a payé un droit.

M. Lee: Notre réalité ici relève de l'ésotérique.

M. Bernier: Il y a des ports que nous savons n'avoir jamais été convenablement désignés. Cela veut dire qu'il faut trouver quelqu'un qui a payé des droits, afin d'avoir un cas réel, et de dire voici M. Smith, par exemple, qui vous a payé 50 \$, et cetera, en 1980, de droits de port.

Le sénateur Maheu: Êtes-vous en train de dire que nous n'avons pas de cas réel à présenter?

M. Bernier: Sénateur, nous avons des cas réels de ports qui sont traités comme des ports publics alors que, juridiquement parlant, ils ne le sont pas parce qu'ils n'ont jamais été désignés comme tels aux termes de la Loi sur les ports et installations portuaires publics.

Nous n'avons pas tout un scénario avec M. Untel qui aurait payé tant à tel endroit. Il faudrait aller fouiller dans les livres du ministère depuis 1894 pour savoir ce que cela représente en argent. Ce scénario représente quelque 400 ports dans l'ensemble du pays. Il faudrait faire le total de toutes ces sommes.

Le sénateur Maheu: Je suis désolée, je croyais que vous aviez dit tout à l'heure que vous aviez un cas que vous pourriez citer.

M. Bernier: Il y a plus d'un cas de ports mal désignés. C'est ce dont nous parlions.

M. Wappel: Mais il n'y a pas de situation réelle dans laquelle serait impliqué un citoyen?

M. Bernier: C'est ça.

M. Wappel: Vous n'avez pas de situation personnelle, mais vous avez des ports qui ne sont pas désignés ports publics.

M. Bernier: Oui.

M. Wappel: Puis-je demander que la lettre indique aussi, comme vous le faites très clairement ici, monsieur Bernier: pourquoi serait-il anormal de déclarer rétroactivement des ports, ports publics, alors qu'ils ont toujours été traités comme tels depuis que le Canada existe? Qu'est-ce que cela a d'anormal? Dites-le aussi simplement, en une phrase, et demandez qu'on y réponde directement.

Le coprésident (sénateur Lewis): Est-on d'accord ou non?

M. Lee: D'accord.

[Translation]

SOR/93-43 — ORDER VARYING A "LETTER DECISION" (CHANDLER SUBDIVISION) ISSUED BY THE NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY

(The relevant documents may be found in Appendix p. 21B:1)

The Joint Chairman (Mr. Lebel): The next question on the agenda is SOR/93-43 — Order varying a "letter decision" (Chandler subdivision) issued by the National Transportation Agency.

[English]

Mr. Bernier: Mr. Chairman, as Mr. Wappel has just pointed out, the committee had quite specifically requested a detailed statement of the reasons relied upon by the minister in support of his department's conclusion that the payment of subsidies in this case was legal. The minister's reply simply repeats that he supports the view of his department's legal counsel. He does not provide the reasons requested by the committee.

As well, the minister's reply to the point raised by the chairmen concerning section 196 of the Canada Transportation Act shows that the minister, or his advisors at any rate, misunderstand the committee's concern. The question is not whether the Canada Transportation Act provides authority for the payment of branch line subsidies; it is obvious that it does not. The question is whether the decision of the National Transportation Agency, which authorized payments of subsidies with respect to the Chandler subdivision, remained in force after the coming into force of the Canada Transportation Act.

If the committee pursues these matters, it may be best to reformulate this query in simpler terms, and to ask whether any subsidy was paid to CN after July 1, 1996, the day of coming into force of the Canada Transportation Act. The main issue is that the committee still does not have a statement of reasons for which the minister asserts the payment of those subsidies was legal in the first place.

The minister also invites the committee to inform him as to when issues of legality are not the exclusive concern of the courts, even though he does agree that he is responsible for ensuring the affairs of the department are conducted in accordance with the law. There is sort of a contradiction there.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): The minister in paragraph 2 of his letter is asking the committee a very clear question. I quote:

[...] I would request that the committee inform me as to when issues of legality are not the exclusive concern of the courts.

He is therefore asking a question of the committee. Do we intend to give him examples?

Senator Maheu: He is asking us for examples. Why not give him some and then that will be the end of it.

[Français]

DORS/93-43 — DÉCRET MODIFIANT «UNE LETTRE DE DÉCISION» (SUBDIVISION CHANDLER) DE L'OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS

(Le texte des documents figure en annexe p.21B:6)

Le coprésident (M. Lebel): Le prochain dossier à l'ordre du jour, c'est le DORS/93-43 — Décret modifiant "une lettre de décision" (subdivision Chandler) de l'Office national des transports.

[Traduction]

M. Bernier: Monsieur le président, comme vient de le dire M. Wappel, le comité a demandé très précisément que l'on énonce dans le détail les raisons sur lesquelles se fonde le ministre pour défendre la conclusion de son ministère selon laquelle le paiement de subventions dans ce cas était légal. Or, la réponse du ministre répète simplement qu'il accepte le point de vue du conseiller juridique de son ministère. Il n'explique pas au comité les motifs que ce dernier cherche à connaître.

D'autre part, la réponse du ministre à la question soulevée par les présidents au sujet de l'article 196 de la Loi canadienne sur les transports montre que le ministre, ou du moins ses conseillers, ne comprennent pas bien ce qui gêne le comité. La question n'est pas de savoir si la Loi canadienne sur les transports prévoit le paiement de subventions pour les lignes secondaire, il est évident qu'il n'en est rien. La question est au contraire de savoir si la décision de l'Office national des transports, qui peut autoriser le paiement de subventions pour la subdivision de Chandler, est restée en vigueur après l'adoption de la Loi canadienne sur les transports.

Si le comité poursuit ces questions, peut-être serait-il préférable de reformuler cette demande plus simplement et de demander s'il a été versé une subvention quelconque au CN après le 1^{er} juillet 1996, date d'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les transports. L'essentiel, c'est que le comité n'a toujours pas obtenu que le ministre explique pourquoi à son avis le paiement de telles subventions était légal.

Le ministre invite aussi le comité à lui indiquer les cas dans lesquels les questions de légalité ne relèvent pas exclusivement des tribunaux, alors qu'il convient qu'il est chargé de veiller à ce que les affaires du ministère soient menées conformément à la loi. Il semble qu'il y ait là une contradiction.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Le ministre, au paragraphe 2 de la traduction française, pose une question au comité en termes précis, et je cite:

... j'aimerais qu'il dise quand les questions de légalité ne sont pas la préoccupation exclusive des tribunaux.

Donc, il en réfère au comité, est-ce que l'on entend lui donner des exemples?

Le sénateur Maheu: Il demande de lui donner des exemples, pourquoi pas lui en donner et ce sera fini après.

Mr. Bernier: I would simply say that the minister is confusing two different concepts. It is obvious that in Canada the courts are the only body that can make a determination on a point of law. It's quite another thing to say that all issues of legality are the exclusive concern of the courts. That is not true. Officials have a duty of making sure that their actions are legal. Parliamentarians are also concerned with legality, and it is not only their right but also their responsibility to be so.

[English]

Once again, Mr. Chairman, I think the minister is confusing the concepts here.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Lebel): It might be a perfect opportunity to teach the minister a thing or two.

[English]

Mr. Wappel: I was about to say that you could suggest that he have his officials review the transcript of evidence of any Justice Committee meeting, wherein he will see that issues of legality are at the forefront of all of those committee meetings, in both the Senate and in the House.

I think you are right. I think the person who drafted the letter on behalf of the minister confused the issues. If he wants an example, there you have it.

Mr. Bernier: You must remember that in his earlier letter, Mr. Wappel, this business of legality being an exclusive concern of the court is the reason offered for not providing reasons. He did not need to provide reasons, because only the courts could deal with the law.

Mr. Lee: Mr. Chairman, this reference by the minister to who has the exclusive jurisdiction to make decisions about legality is really a side issue. As I understand the mandate of this committee, one of its specific mandates is to decide on the legality of regulations.

In our letter back, I would definitely make reference to the mandate of the committee so that whoever is advising the minister is not further confused on this point. It is a side issue.

Can I take it that there is nothing in the process here that permits us to disallow the NTA regulation? It is history, is it not?

Mr. Bernier: We think it is history. That is part of the first point I raised. We will need to ask whether subsidies are still being paid.

Mr. Lee: If we could disallow, Mr. Chairman, I say let us do just that. If there is significant illegality in relation to this item, then disallow it. Let us just do it. If we cannot, we cannot. However, if we can, then let us do it.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is that agreed?

Mr. Wappel: Is what agreed?

Mr. Bernier: I take it another letter will go to the minister, reiterating the request that he provide reasons.

M. Bernier: Je me contenterai de dire que le ministre confond deux choses. Il est évident que les tribunaux au Canada ont compétence exclusive pour déterminer une question de droit de façon définitive. Ce n'est pas la même chose de dire que toutes les questions de légalité ne relèvent que des tribunaux. Cela est faux. Les fonctionnaires ont un devoir de s'assurer que leurs actions et leurs gestes sont légaux. Les parlementaires se préoccupent de légalité, ils ont non seulement le droit mais la responsabilité de le faire.

[Traduction]

Je répète, monsieur le président, que je crois que le ministre confond les choses ici.

[Français]

Le coprésident (M. Lebel): Ce serait peut-être une occasion de donner une petite leçon au ministre.

[Traduction]

M. Wappel: J'allais dire que vous pourriez suggérer que ses collaborateurs examinent le compte rendu de n'importe quelle réunion du comité de la justice afin de constater que les questions de légalité sont omniprésentes dans toutes les réunions, tant au Sénat qu'à la Chambre.

Vous avez donc raison. La personne qui a rédigé la lettre pour le ministre a mélangé les choses. S'il veut un exemple, il est bien là.

M. Bernier: Vous devez vous souvenir que dans son autre lettre, il dit que c'est parce que les questions de légalité relèvent exclusivement des tribunaux, qu'il ne fournit pas de motifs. Il ne lui semble pas nécessaire d'en donner puisque seuls les tribunaux pouvaient s'occuper des questions de droit.

M. Lee: Monsieur le président, le fait que le ministre déclare qui a compétence exclusive dans les décisions touchant les questions de légalité me semble tout à fait secondaire. D'après moi, en effet, un des mandats précis de notre comité est de nous pencher sur la légalité des règlements.

Dans notre réponse, je ferais certainement allusion au mandat du comité, de sorte que quiconque conseille le ministre sache ce qu'il en est. Là n'est pas la question toutefois.

Dois-je en conclure que rien ici ne nous permet de contester le règlement qui découle de la Loi sur les transports nationaux? C'est entré dans l'histoire, n'est-ce pas?

M. Bernier: C'est ce que nous pensons. C'est ce que je disais tout à l'heure. Il va nous falloir demander si l'on continue à verser les subventions.

M. Lee: Si nous pouvions procéder à l'annulation, monsieur le président, je pense que c'est ce qu'il conviendrait de faire. S'il y a quelque chose de tout à fait illégal à cette mesure, révoquons-la. Faisons-le. Si ce n'est pas possible, d'accord. Toutefois, si nous pouvons le faire, faisons-le.

Le coprésident (sénateur Lewis): Est-ce d'accord?

M. Wappel: Au sujet de quoi au juste?

M. Bernier: Je suppose qu'une autre lettre va être adressée au ministre pour lui redemander de nous donner ses raisons.

In passing, this business of whose concern legality is will be touched upon briefly. It will be pointed out that this committee, among others, does have a legitimate and proper involvement with those issues and asking, as regards section 196, whether subsidies were paid after the coming into force of the Canada Transportation Act. If none have been paid, the committee can be satisfied that, as we speak, there are no subsidies paid to CN for that subdivision, then, clearly, whatever the answer is on legality, its only relevance then becomes whether there should be an act to validate the payment of subsidies. Given, in this case, that the government has so far continued to argue that they are legal, I think the committee would probably not push for validating legislation. In short, the file may well be on its last legs.

[Translation]

SOR/92-665 — NOTICE OF APPLICATION FOR TREATMENT REGULATIONS

(The relevant documents can be found in Appendix p. 21C:1)

The Joint Chairman (Mr. Lebel): The next item is the Notice of application for treatment regulations, SOR/92-665, an issue that first came before this committee on the 18th of April, 1996. I know Mr. Bernier that you had several exchanges with the authorities recently in that regard. Do you propose that we keep up our efforts?

[English]

Mr. Bernier: Mr. Chairman, the issue here had to do with the validity of a provision requiring that an accused be notified "forthwith" of an application for an order to undergo treatment in order to make the accused fit to stand trial, made by the prosecution, of course. The Criminal Code requires that notice be given within the time prescribed by regulation. The committee has taken the position that this requires the establishment of a period of fixed and certain duration for the giving of notice to an accused. As stated by Driedger, "forthwith" is a "vague term" that is often used where "an exact time for doing something cannot be prescribed".

That legal issue was first addressed by Ms Lafontaine in a letter of April 6, 1995, in which she discussed at length the question of whether or not "forthwith" expresses a time. The question, of course, is not whether "forthwith" refers to a time; it certainly does. The question is whether it constitutes a prescribed time.

Ms Herman, in her letter, simply endorses that first reply as expressing the department's opinion. It then goes on to regret the fact that the committee did not refer her to any authority in support of its view. I note, Mr. Chairman, that the department itself certainly has offered not one iota of authority in support of its view.

To that, I would also add that the last time I looked, Elmer Driedger, whom I just quoted, and who was also cited in the letter to Ms Lafontaine, is a former Deputy Minister of Justice, and is still considered an authority on the subject of statutory

En passant, on reviendra brièvement sur qui a compétence en ce qui concerne la légalité de tel ou tel règlement. On fera remarquer que ce comité, entre autres, se préoccupe légitimement et à juste titre de ces questions et qu'il est normal qu'il demande, à propos de l'article 196, si des subventions ont été versées après l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les transports. S'il n'en a pas été versé, le comité peut être certain que pour le moment, on ne paie pas de subventions au CN pour cette subdivision. Ensuite, il est évident que, quelle que soit la réponse quant à la légalité d'une telle chose, la seule chose qui importera sera de savoir s'il faudrait qu'il y ait une loi qui valide le paiement de subventions. Étant donné que, dans ce cas, le gouvernement continue de déclarer que c'est légal, je pense que le comité ne demanderait pas de tels actes législatifs. Bref, cela pourrait clore le dossier.

[Français]

DORS/92-665 — RÈGLEMENT SUR LES AVIS DE DEMANDE DE TRAITEMENT

(Le texte des documents figure en annexe p.21C:7)

Le coprésident (M. Lebel): Le dossier suivant, Règlement sur les avis de demande de traitement, DORS/92-665, est un dossier soumis au comité le 18 avril 1996. M. Bernier, vous avez eu beaucoup d'échanges avec les autorités récemment à ce sujet, est-ce que vous nous suggérez de continuer à échanger?

[Traduction]

M. Bernier: Monsieur le président, cette question porte sur la validité d'une disposition qui exige qu'un accusé soit avisé «immédiatement» de toute demande d'ordonnance, présentée évidemment par la poursuite, visant à le soumettre à un traitement susceptible de rendre l'accusé apte à subir son procès. Le Code criminel prévoit que cet avis doit être donné dans les délais prescrits par règlement. Le comité estime que cet avis doit être donné à l'accusé dans une période fixe d'une certaine durée. Comme le dit Driedger, l'adverbe «immédiatement» ne donne qu'une indication vague. On l'utilise souvent lorsqu'il est impossible de fixer un délai précis pour une action.

Cette question juridique apparaît pour la première fois dans une lettre de Mme Lafontaine du 6 avril 1995; par une analyse très détaillée, elle essaye de déterminer si l'adverbe «immédiatement» désigne une réalité sur le plan chronologique. Il ne s'agit évidemment pas de savoir si «immédiatement» exprime une notion de temps; c'est là une évidence. En revanche, est-ce que «immédiatement» peut constituer un délai prescrit?

Dans sa lettre, Mme Herman appuie cette première réponse en tant qu'expression de l'opinion du ministère. Ensuite, elle déplore le fait que le comité ne l'ait pas renvoyée à un ouvrage de doctrine qui corroborerait ce point de vue. Je signale, monsieur le président, que le ministère, quant à lui, n'étaye d'aucune manière son point de vue.

J'ajouterais également qu'à ma connaissance, Elmer Driedger, que je viens de citer et qui est également cité dans la lettre de Mme Lafontaine, est un ancien sous-ministre de la Justice, et on considère toujours qu'il fait autorité en matière d'interprétation

interpretation. His view in this case certainly supports the view of the committee.

As a way out of this, Mr. Chairman, the committee has suggested that Bill C-17 include a provision — I believe that was Mr. Lee's suggestion — deeming section 3 to have been made validly. That suggestion has been rejected by the minister.

I would suggest to the committee that, at this stage, the best course might simply be for the committee to table a report setting out the facts, and leave it at that.

Mr. Lee: That is an excellent suggestion. I will move that we report to the Houses on this matter.

C.R.C. c.1515 — EXTERNAL SUBMARINE CABLE REGULATIONS

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next item is on page 2 of the agenda under "Reconsideration". This is something we have had on our agenda for some time, is it not?

[Translation]

Mr. Jacques Rousseau, Legal Counsel: As you have pointed out, Mr. Chairman, the correspondence with the authorities on this goes back to 1985; the committee has invited officials to appear before it to explain why things are not moving more quickly. This question was put on the agenda today simply to bring you up to speed. Unfortunately the department has not been able to answer the committee's concerns on two issues. The department is still trying to determine if sufficient authority exists regarding clause 11 (g). It is also trying to determine if regulations can be applied to foreign states when it is quite obvious, Mr. Chairman, that the regulations cannot apply to foreign states.

The department is also committed to a prepublication of the proposed regulations in the fall of 1996. Upon checking it would appear that the proposed regulations were not published.

The department has yet to answer two of the questions that were raised by the committee the last time the officials appeared. As I've pointed out, it would seem that they have not been able to meet the deadline they had set regarding the publication of the proposed regulations.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Actually, there is progress in one sense, in that they have promised to do certain things. Do we give them a reminder that we request further report on the progress?

Mr. Bernier: It should be said also that this file was brought back at this time at the request of the committee. The committee back then wanted the file brought back in the fall, but then we got into Bill C-25, which is why it is before us today. This was the earliest opportunity.

législative. En l'occurrence, son point de vue est tout à fait conforme à celui du comité.

Pour résoudre ce problème, monsieur le président, le comité a proposé d'inclure dans le projet de loi C-17 — je crois que c'est une proposition de M. Lee — une disposition présumant la validité de l'article 3. Cette proposition a été rejetée par le ministre.

En l'état actuel des choses, je propose au comité de déposer un rapport établissant les faits, et d'en rester là.

M. Lee: C'est une excellente proposition. Je propose que nous soumettions aux deux Chambres un rapport sur cette question.

C.R.C. Ch. 1515 — RÈGLEMENT SUR LES CÂBLES SOUS-MARINS DE COMMUNICATION AVEC L'EXTÉRIEUR

Le coprésident (sénateur Lewis): Le sujet suivant est à la page 2 de l'ordre du jour, à la rubrique «À reconsidérer». C'est une affaire qui dure depuis un certain temps, n'est-ce pas?

[Français]

M. Jacques Rousseau, conseiller juridique: Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, la correspondance dans ce dossier remonte à 1985, et le comité a invité les fonctionnaires à venir expliquer pourquoi les choses traînaient autant. Monsieur Binder a comparu devant le comité le 9 mai dernier. Il s'est engagé à donner des réponses spécifiques aux questions soulevées par le comité. Le dossier est devant le comité aujourd'hui pour information. Sur deux points, malheureusement, le ministère n'a toujours pas fourni de réponse. Le ministère étudie toujours la question de savoir s'il y a une autorisation pour adopter l'article 11 g). Il étudie aussi la question de savoir si le règlement peut être appliqué à des États étrangers alors qu'il est clair, monsieur le président, que le règlement ne peut pas s'appliquer à des États étrangers.

Aussi, le ministère s'est engagé à pré-publier les propositions de modification du Règlement à l'automne 1996. Après vérification il ne semble pas que ces propositions de règlement aient été publiées.

Depuis la visite des fonctionnaires, les deux points soulevés par le comité demeurent sans réponse et, comme je le disais, il semblerait qu'ils soient en retard dans leur échéancier pour ce qui est de la publication de la proposition de règlement.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): En fait, il y a eu progrès en un sens, puisqu'ils ont promis certaines mesures. On pourrait leur rappeler que nous avons demandé à être informés de l'avancement du dossier.

M. Bernier: Il faut dire qu'à l'époque, le dossier a été rouvert à la demande du comité, qui voulait l'étudier de nouveau à l'automne, mais nous avons reçu le projet de loi C-25, et c'est pourquoi nous en parlons aujourd'hui. Nous n'avons pas pu le faire avant.

I do not know what kind of mood the committee was in then. It is probably not in the same mood today. What could be acceptable here is simply to write asking, "What is happening with the schedule?" The schedule which was given is obviously slipping. Second, dealing with section 11 and section 15, we should ask, "Have you come to a decision on the committee's objection to these two sections?"

Senator Maheu: Are there two sections outstanding?

Mr. Bernier: Yes.

Senator Maheu: Why not ask them to respond to the problems with the two sections individually, and if need be, bring them here?

Mr. Lee: This is a file that gives me some satisfaction. Although it is about 12 years old, there is movement. Officials of the department have appeared here as witnesses. We have accounted for some of the delays. It is slipping a bit. This committee is roughly four months behind where we wanted to be, in any event, on this file.

As an alternative to calling them as witnesses again, I think their departmental counsel and our counsel here are capable of moving the issues forward through further correspondence.

Senator Maheu: After 12 years?

Mr. Lee: It may well be that the final resolution of this longstanding file will take us into the next Parliament. That is a possibility. However, we are grateful for all the progress that has been made to date. I am sure the problems will finally be resolved in our absence.

Mr. Bernier: We will transmit Mr. Lee's gratefulness to the department, Mr. Chairman.

SOR/94-722 — SCHEDULE TO THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT (FINANCIAL INSTITUTIONS) ASSISTANCE ACT, AMENDMENT

(For text of documents, see Appendix p. 21D:1)

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next item is under "New Instruments". We have SOR/94-722, which is Schedule to the International Development (Financial Institutions) Assistance Act, amendment.

[Translation]

Mr. Rousseau: Mr. Chairman, the order we're dealing with here was not tabled before Parliament as required in the International Development (financial institutions) Assistance Act. This must be done before its coming into force. Consequently, certain sums of money were illegally paid by international institutions. The department admitted that there was a problem and it has committed to having these payments retroactively authorized by Parliament. I would like to point out that Bill C-76, tabled on December 11, 1996, provides for the retroactive approval of payments that have already been made. This bill is currently at the second reading stage and has been referred to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.

Je ne sais pas quelle était l'opinion du comité à l'époque, mais elle n'est sans doute plus la même aujourd'hui. On pourrait simplement demander ce qu'il advient du calendrier. Celui qu'a fourni le ministère traîne en longueur. Ensuite, en ce qui concerne les articles 11 et 15, on pourrait leur demander s'ils ont pris une décision qui réponde aux objections du comité.

Le sénateur Maheu: Y a-t-il deux articles à régler?

M. Bernier: Oui.

Le sénateur Maheu: Pourquoi ne pas leur demander de répondre aux problèmes posés par chacun de ces deux articles? Au besoin, nous pourrions les convoquer.

M. Lee: Voilà un dossier dont je suis assez satisfait. Il dure déjà depuis une douzaine d'années, mais on remarque des progrès. Des fonctionnaires du ministère ont comparu devant nous en tant que témoins. Une partie des retards nous sont imputables. Les choses traînent un peu. Le comité a à peu près quatre mois de retard par rapport à ses objectifs.

À défaut de les convoquer de nouveau, je suis certain que notre conseiller et celui du ministère sont capables de faire progresser le dossier par un échange de correspondance.

Le sénateur Maheu: Au bout de 12 ans?

M. Lee: Il se pourrait fort bien que ce dossier, pourtant déjà très ancien, ne soit résolu qu'au cours de la prochaine législature. Ce n'est pas impossible. Nous devons cependant reconnaître tous les progrès réalisés jusqu'à maintenant. Je suis sûr que les problèmes finiront par se résoudre en notre absence.

M. Bernier: Nous ne manquerons pas, monsieur le président, de faire part au ministère de la gratitude de M. Lee.

DORS/94-722 — MODIFICATION DE L'ANNEXE À LA LOI D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (INSTITUTIONS FINANCIÈRES)

(Voir le texte des documents en annexe p. 21D:5)

Le coprésident (sénateur Lewis): Le sujet suivant fait partie des nouveaux textes réglementaires. Il s'agit du DORS/94-722, Modification de l'annexe à la Loi d'aide au développement international (institutions financières).

[Français]

M. Rousseau: Monsieur le président, le décret dont il est question ici n'a pas été déposé devant le Parlement comme l'exige la Loi d'aide au développement international (institutions financières). Cette étape est nécessaire à son entrée en vigueur. En conséquence des fonds ont été illégalement versés par des institutions internationales. Le ministère a reconnu le problème, s'est engagé à faire valider rétroactivement ces paiements par le Parlement. Je précise que le projet de loi C-76, déposé le 11 décembre 1996, prévoit la validation rétroactive des paiements qui ont été faits. Ce projet de loi est présentement à l'étape de la deuxième lecture et a été référé au comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We hope that will be taken care of in due course.

Mr. Bernier: The only thing I wanted to say was that one of our members may want to keep track of Bill C-76 and, perhaps, brag a little when the bill is next before the House.

Mr. Lee: We are always prepared to brag about good government.

SOR/93-390 — CANADIAN WHEAT BOARD REGULATIONS, AMENDMENT.

(For text of documents, see Appendix p. 21E:1)

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next item is under "New Instrument," SOR/93/390, Canadian Wheat Board Regulations, amendment.

The question here relates to two sections of the regulations.

[Translation]

Mr. Rousseau: Mr. Chairman, as indicated in the note, amendments were made to carry out the changes requested by the committee.

As for the drafting problem mentioned in the correspondence, the department did admit that there was a difference between the text of the regulation and its implementation. It is committed to amending the regulations if the committee so wishes. I think this should be done. It is simply a matter of making sure that the wording of the regulation is consistent with its implementation.

[English]

SOR/92-267 — PULP AND PAPER MILL EFFLUENT CHLORINATED DIOXINS AND FURANS REGULATIONS

SOR/92-268 — PULP AND PAPER MILL DEFOAMER AND WOOD CHIP REGULATIONS

SOR/92-630 — CANADIAN CHICKEN ORDERLY MARKETING (NON-SIGNATORY PROVINCES) REGULATIONS

SOR/93-2 — CANADIAN CHICKEN ORDERLY MARKETING (NON-SIGNATORY PROVINCES) REGULATIONS, REVOCATION

SOR/93-412 — IMMIGRATION REGULATIONS, 1978, AMENDMENT

The Joint Chairman (Senator Lewis): Because of time constraints, we will not deal with the items under "Reply Satisfactory" but move directly to "Reply Unsatisfactory".

Mr. Bernier: We will treat them as having been dealt with.

SOR/89-127 — FOOD AND DRUG REGULATIONS, AMENDMENT

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): J'espère qu'on va s'en occuper sans retard.

M. Bernier: Je voudrais simplement dire qu'on pourrait demander à l'un des membres du comité de suivre l'évolution du projet de loi C-76 et, éventuellement, de vanter l'action du gouvernement lorsque le projet de loi arrivera à la Chambre.

M. Lee: Nous sommes toujours disposés à vanter les bonnes actions du gouvernement.

DORS/93-390 — RÈGLEMENT SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ — MODIFICATION.

(Voir le texte des documents en annexe p. 21E:4)

Le coprésident (sénateur Lewis): Le sujet suivant est à la rubrique «Nouveau texte réglementaire»; DORS/93-390, Règlement sur la Commission canadienne du blé — Modification.

Le problème concerne deux dispositions du règlement.

[Français]

M. Rousseau: Monsieur le président, comme le commentaire l'indique, les modifications ont été apportées pour effectuer les corrections demandées par la comité.

Pour ce qui est du problème de rédaction signalé dans la correspondance, le ministère a reconnu qu'il y a une divergence entre la rédaction du règlement et la façon dont il est appliqué. Il s'est engagé à apporter une modification au règlement si le comité désirait que cela soit fait. Je pense que cela devrait être fait. Il s'agit simplement de faire en sorte que la rédaction du règlement corresponde à la façon dont il est appliqué.

[Traduction]

DORS/92-267 — RÈGLEMENT SUR LES DIOXINES ET LES FURANES CHLORÉS DANS LES EFFLUENTS DES FABRIQUES DE PÂTES ET PAPIERS

DORS/92-268 — RÈGLEMENT SUR LES ADDITIFS ANTIMOUSSE ET LES COPEAUX DE BOIS UTILISÉS DANS LES FABRIQUES DE PÂTES ET PAPIERS

DORS/92-630 — RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA COMMERCIALISATION DU POULET (PROVINCES NON SIGNATAIRES)

DORS/93-2 — RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA COMMERCIALISATION DU POULET (PROVINCES NON SIGNATAIRES) — ABROGATION

DORS/93-ER412 — RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION DE 1978 — MODIFICATION

Le coprésident (sénateur Lewis): Faute de temps, nous n'allons pas traiter les sujets figurant à la rubrique «Réponse satisfaisante», et nous passerons directement à la rubrique «Réponse non satisfaisante».

M. Bernier: Nous allons considérer que tout cela est réglé.

DORS/89-127 — RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES — MODIFICATION

The Joint Chairman (Senator Lewis): Under "Reply Unsatisfactory" we have SOR/89-127 — Food and Drug Regulations, amendment. This item seems to have become entangled in some confusion between the two different departments.

Mr. Bernier: Members have a short note on the chronology of this file. The latest letter from Mr. Olson indicated that the revocation of the *ultra vires* provision was tied to an amendment to the Importation of Intoxicating Liquors Act. Those amendments to the Importation of Intoxicating Liquors Act then became caught up in an overall review of the Excise Act, and Revenue Canada anticipated initiating consultations later in the fall of 1996. This is where we are. The committee can simply ask that another letter be sent to ascertain current status.

The problem here goes back to a provision that was added allowing the blending and bottling of Jamaican or Caribbean rum in Canada. That, in turn, was done in order to meet a commitment given by a former Prime Minister when addressing a conference in those parts. However, that was a trade commitment, made in order to facilitate trade and, of course, assist the exportation of rum from those countries.

Generous as the gesture was, the Food and Drugs Act is concerned exclusively with preserving the integrity of food — fraud in advertising, and those kinds of things. It is not trade legislation and, under cover of amending the food and drug regulations, you cannot really make a regulation or an amendment for the purpose of facilitating international trade.

Therefore, the amendment was illegal. The department from the start recognized that the amendment was illegal. That was in 1991. The solution that is required is a legislative solution.

The Joint Chairman (Senator Lewis): In his letter, the minister says:

Upon completion of the consultative process, legislative amendments will be tabled.

I suppose it is a promise. Will that take care of your concern?

Mr. Bernier: The immediate committee concern is that B .02.034 be revoked and removed from the regulations.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, I noted that in a previous file Senator Maheu wished to call officials. In a file prior to that, Mr. Lee wished to disallow. In neither case did the committee go with those suggestions. It seems that this would be a case for one of those suggestions.

My view would be that this is clearly *ultra vires*. They have had a long time to deal with this matter, and have not dealt with it. We should put a fire under them by disallowing it. Or, alternatively, we can call witnesses and ask them to explain the delay.

Le coprésident (sénateur Lewis): À la rubrique «Réponse non satisfaisante», nous trouvons le DORS/89-127 — Règlement sur les aliments et drogues — Modification. Ce dossier semble s'être perdu dans une certaine confusion entre deux ministères différents.

M. Bernier: Les membres du comité trouveront une courte note donnant la chronologie du dossier. La dernière lettre de M. Olson signale que la révocation de la disposition non conforme aux pouvoirs prévus dans la loi est liée à une modification de la Loi sur l'importation des boissons enivrantes. Les modifications apportées à cette loi ont été retardées jusqu'à une refonte globale de la Loi sur l'accise, pour laquelle Revenu Canada prévoyait d'amorcer les consultations à l'automne 1996. Voilà où nous en sommes. Le comité pourrait simplement demander, dans une nouvelle lettre, où en est le dossier.

Ce problème remonte à une disposition ajoutée au règlement, qui permet de mélanger et d'embouteiller au Canada du rhum de la Jamaïque ou des Antilles. L'ajout de cette disposition concrétisait un engagement pris par un ancien premier ministre lors d'une conférence organisée dans cette région du monde. C'était un engagement commercial qui visait à faciliter le commerce et, évidemment, à favoriser les exportations de rhum de la région en question.

C'était sans doute un geste généreux, mais la Loi sur les aliments et drogues concerne spécifiquement la préservation de l'intégrité des aliments, la fraude dans la publicité et ce genre de choses. Ce n'est pas une loi à vocation commerciale et on ne peut pas, sous prétexte de modifier le Règlement sur les aliments et drogues, faire passer un règlement ou une modification qui vise à faciliter le commerce international.

Cette modification est donc illégale. Dès le départ, en 1991, le ministère en a convenu. Il faut apporter à ce problème une solution législative.

Le coprésident (sénateur Lewis): Dans cette lettre, le ministre dit:

Les projets de loi modificatifs seront présentés aux Communes dès que [les consultations] seront terminées.

C'est une promesse de sa part, je suppose. Est-ce que cela répond à vos préoccupations?

M. Bernier: Ce que souhaite le comité, dans l'immédiat, c'est la révocation de la disposition B .02.034 qui devra disparaître du règlement.

M. Wappel: Monsieur le président, j'ai remarqué que le sénateur Maheu souhaitait convoquer des fonctionnaires sur un dossier précédent. Avant cela, M. Lee a parlé de décret d'annulation. Le comité n'a retenu aucune de ces propositions. Pourtant, dans le cas présent, on pourrait en appliquer une.

Je considère que cette disposition outrepassa les pouvoirs prévus dans la loi habilitante. L'affaire traîne depuis longtemps, et n'est toujours pas réglée. Il faudrait sévir contre le ministère en imposant un décret d'annulation, ou bien convoquer des fonctionnaires et leur demander de justifier ce retard.

Senator Maheu: October 1996 cannot compare with 12 years. He said in his letter of October 8:

Upon completion of the consultative process, legislative amendments will be tabled.

Then he will revoke.

Mr. Wappel: I was looking more at the time line where, in September of 1992 — which is well over four years ago — there was a statement that they would revoke. Since that time, presumably, there has been no doubt that it would be revoked. They are dragging their feet on the revocation, pending all kind of consultations and goodwill, and Bacardi executives going with the executives of Cuba rum makers, or whomever. Perhaps this would be a good one on which to bring officials here.

The Joint Chairman (Senator Lewis): We have had instances before where we have done that and, by the time they get here, they have made the proper changes.

Senator Maheu: That is the way to do it.

Mr. Lee: I think the House can plan on being here until the end of April. I would be prepared to signal that we would commence the disallowance procedure in early April, if the department has not then revoked. That provides counsel with sufficient time to prepare and advise, and the committee could move on with this matter in the first or second week of April.

The Joint Chairman (Senator Lewis): In that process, we give them notice that we are doing so?

Mr. Lee: Yes.

Mr. Bernier: Mr. Chairman, I always think one ought to look at the consequences for ordinary citizens. Here you have Canadians who have organized their businesses on the basis of this regulation. Yes, government officials were responsible for the fact that there is an illegal regulation in place. The citizen, though, bears no responsibility in that. Disallowance is a fairly blunt thing. We are saying, "Here is this law on the basis of which you have been operating, and we are knocking it out from under your feet." There will be economic losses, and disruption of the business of certain people who are in this business. These things need to be looked at.

Mr. Wappel: That is assuming that the government does remedy the situation.

Mr. Bernier: If the committee makes the threat, and the government does not, Mr. Wappel, then if the committee is to remain credible I think it must proceed. It must also be careful not to make threats on which it is not willing to deliver.

Mr. Wappel: It is not our mandate to worry about what will happen to rum salesmen or Canadian rum importers. We cannot possibly do that, otherwise we would be second-guessing ourselves every time we looked at a regulation. Each and every one of our recommendations, one way or another, will affect somebody, somehow.

Le sénateur Maheu: Ce dossier remonte à octobre 1996, tandis que l'autre traîne depuis 12 ans. Dans sa lettre du 8 octobre, le ministre dit ceci:

Les projets de loi modificatifs seront présentés aux Communes dès que [les consultations] seront terminées.

Ensuite, il fera abroger l'article en question.

M. Wappel: Je considère plutôt que l'affaire a commencé en septembre 1992 — c'est-à-dire il y a plus de quatre ans — lorsque le ministère a promis une abrogation. Il faut croire que depuis cette époque, l'abrogation ne fait plus aucun doute. Pourtant, le ministère temporise, parle de consultations et réaffirme sa bonne volonté, et les dirigeants de Bacardi rencontrent les producteurs de rhum cubains, et ainsi de suite. Il y aurait peut-être lieu de convoquer les fonctionnaires sur cette affaire.

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous avons déjà procédé ainsi, et parfois, les changements nécessaires ont été apportés avant la date de la comparution.

Le sénateur Maheu: C'est ainsi qu'il faut procéder.

M. Lee: On peut prévoir que la Chambre va siéger jusqu'à la fin d'avril. Je serais prêt à signaler que nous allons entreprendre une procédure d'annulation au début d'avril, si le ministère n'a pas abrogé l'article dans l'intervalle. Cela permettra à notre conseiller de se préparer, et le comité pourra agir dès la première ou la deuxième semaine d'avril.

Le coprésident (sénateur Lewis): Faut-il les informer de notre démarche?

M. Lee: Oui.

M. Bernier: Monsieur le président, je considère toujours qu'il faut tenir compte des intérêts du simple citoyen. En l'occurrence, des Canadiens ont organisé leurs activités commerciales en fonction de ce règlement. Des fonctionnaires sont effectivement responsables de l'application d'un règlement illégal. Le simple citoyen n'en est pas responsable. La procédure d'annulation est une mesure assez grave. Nous disons: «Voici la loi en fonction de laquelle vous vous êtes organisés, et nous allons maintenant vous couper l'herbe sous les pieds.» Certains vont perdre de l'argent et le commerce va s'en trouver perturbé. Voilà autant d'éléments qu'il faut considérer.

M. Wappel: Il faut supposer que le gouvernement va remédier à cette situation.

M. Bernier: Si le comité menace d'intervenir et que le gouvernement n'obtempère pas, monsieur Wappel, le comité devra passer à l'action s'il veut préserver sa crédibilité. Il devrait éviter de faire des menaces en l'air.

M. Wappel: Nous n'avons pas pour mandat de nous préoccuper du sort des marchands de rhum ou des importateurs canadiens de rhum. Nous ne pouvons pas entrer dans cette considération; sinon, nous risquons de nous perdre en réflexions interminables à chaque fois que nous étudierons un règlement. Chacune de nos recommandations a des conséquences sous une forme ou sous une autre pour certaines personnes.

Mr. Bernier: Usually, most of the disallowances that the committee has effected have only been to the detriment, so far, of government, I would say. They have always been entirely to the benefit of citizens. When we remove a right of officials of Indian Affairs, let us say, to raze or bulldoze the house of someone because they feel that there is a health threat in that house, I think that is clearly a plus for the citizen.

Before we go to the blunter option over a trade regulation, perhaps the appearance might be more in order. Write a letter and find out where this Excise Act revision is at, and if they are not in a position to say that it will be introduced almost immediately, then the committee wishes to see officials in April.

Senator Maheu: Did you not say you would invite officials to see that the corrective measures were taken? If you do not invite them now, you will have to do it in three months. Then, when they come, you will need to tell them, "If you do not do it, then we must disallow."

Mr. Bernier: Or they can be invited, and told that they are to appear by early April unless, before then, the Excise Act amendments have been introduced.

The Joint Chairman (Senator Lewis): Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/91-572 — PROHIBITED WEAPONS CONTROL REGULATIONS

SOR/92-436 — PROHIBITED WEAPONS CONTROL REGULATIONS, AMENDMENT

The Joint Chairman (Senator Lewis): We now go on to SOR/91-572 and SOR/92-436, which deal with Prohibited Weapons Control Regulations.

I might say that I am a bit confused here as to the Firearms Act and the regulations thereto. I believe that new regulations have now been prepared. Will that cover what we are concerned with here?

Mr. Bernier: Yes, Mr. Chairman. The draft regulations that have been tabled in the House of Commons and are now before the Justice Committee repeat the substance of section 9. Therefore, the committee's concern is alleviated, although the issue may not be resolved.

The Joint Chairman (Senator Lewis): I think tomorrow is the deadline for them. We do not need to deal with them any further at this time.

Mr. Bernier: That is right.

SOR/94-163 — TOBACCO SALES TO YOUNG PERSONS REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix p. 21F:1)

The Joint Chairman (Senator Lewis): Under Bill C-71, which is now before the House, the Tobacco Sales to Young Persons Act is to be repealed. We do not know how soon this

M. Bernier: D'habitude, la plupart des mesures d'annulation prises par le comité visaient le gouvernement, me semble-t-il. Elles ont toujours été à l'avantage des citoyens. Lorsque nous privons les fonctionnaires des Affaires indiennes du droit de raser une maison qu'ils estiment insalubre, c'est certainement un avantage pour le citoyen.

Avant d'en venir à une sanction plus lourde concernant un règlement de nature commerciale, il serait peut-être préférable de recourir à une comparution. On pourrait demander, dans une lettre, où en est la refonte de la Loi sur l'accise et si le ministère n'est pas en mesure de nous annoncer une révocation presque immédiate, le comité pourrait convoquer les fonctionnaires en avril.

Le sénateur Maheu: N'avez-vous pas dit qu'on pourrait convoquer les fonctionnaires pour voir si les correctifs nécessaires ont été appliqués? Si on ne les convoque pas maintenant, il faudra le faire dans trois mois. Et lorsqu'ils viendront, il faudra leur dire: «Si vous n'agissez pas, nous allons devoir adopter un décret d'annulation».

M. Bernier: On pourrait les inviter, leur dire qu'ils vont devoir comparaître au début d'avril, à moins que dans l'intervalle, le ministère n'ait présenté des modifications de la Loi sur l'accise.

Le coprésident (sénateur Lewis): La proposition est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

DORS/91-572 — RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DES ARMES PROHIBÉES

DORS/92-436 — RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DES ARMES PROHIBÉES — MODIFICATION

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous passons maintenant aux DORS/91-572 et DORS/92-436, Règlement sur le contrôle des armes prohibées.

Je dois dire que la Loi sur les armes à feu et ses règlements d'application me laissent un peu perplexe. Je crois qu'on a rédigé un nouveau règlement. Est-ce qu'il règle les problèmes qui nous préoccupent?

M. Bernier: Oui, monsieur le président. Le projet de règlement a été déposé à la Chambre des communes et il est actuellement à l'étude devant le comité de la justice. Pour l'essentiel, il abroge l'article 9. Les difficultés évoquées par le comité sont donc aplanies, encore que le problème ne soit pas résolu.

Le coprésident (sénateur Lewis): Je crois que l'échéance prévue est demain. Nous n'avons rien d'autre à faire pour l'instant.

M. Bernier: C'est exact.

DORS/94-163 — RÈGLEMENT SUR LA VENTE DU TABAC AUX JEUNES

(Voir le texte des documents en annexe p. 21F:13)

Le coprésident (sénateur Lewis): Le projet de loi C-71, qui est actuellement à l'étude à la Chambre, abroge la Loi sur la vente du tabac aux jeunes. Nous ne savons pas quand ce projet de loi sur

proposed tobacco bill will go through. It seems that we could probably put this item in abeyance until we find out.

[Translation]

Mr. Rousseau: Mr. Chairman, you are quite correct. Bill C-71 repeals the current legislation. The situation is unsatisfactory because we still have not received any answers to our questions. We could write the department and ask the officials to answer the questions we have raised and also, if the legislation were to be repealed, to guarantee that the clauses that created problems and whose legality was questioned by the committee will be replaced. We could in fact first try to get answers to our questions and then make sure that the relevant clauses are replaced or amended.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): Agreed?

Mr. Lee: Agreed.

SOR/95-267 — BOARD OF STEAMSHIP INSPECTION SCALE OF FEES, AMENDMENT

The Joint Chairman (Senator Lewis): The next item is SOR/95-267. There is a question about the Board of Steamship Inspection Scale of Fees, amendment. Under that, I believe action is promised.

[Translation]

Mr. Rousseau: You are quite right, Mr. Chairman, the department is committed to bringing three amendments to the regulations. Fifteen amendments have already been made to the document.

[English]

The Joint Chairman (Senator Lewis): We will put that forward, then.

[Translation]

Mr. Rousseau: Everything is fine.

[English]

SIXTH REPORT OF THE JOINT COMMITTEE (REPORT NO. 25)

(For text of documents, see Appendix p. 21G:1)

SOR/86-527 — FOREST FIRE CONTROL OPERATIONS ORDER, AMENDMENT

SOR/92-90 — FLOOR PROXIMITY EMERGENCY ESCAPE PATH MARKING ORDER, AMENDMENT

(For text of documents, see Appendix p. 21H:1)

SOR/96-362 — DAIRY PRODUCTS REGULATIONS, AMENDMENT

(For text of documents, see Appendix p. 21I:1)

le tabac sera adopté. Peut-être pourrions-nous laisser ce dossier de côté en attendant.

[Français]

M. Rousseau: Monsieur le président, vous avez raison. Le projet de loi C-71 propose d'abroger la loi qui est en place. Le dossier est insatisfaisant parce que l'on n'a pas obtenu de réponse. On pourrait écrire au ministère et leur demander, d'une part, de répondre aux questions et aussi, dans l'éventualité où la loi serait remplacée, de donner des assurances que les dispositions dont la légalité a été mise en cause par le comité et qui ont créé des problèmes soient remplacées. On pourrait essayer de jouer sur les deux tableaux, soit, d'une part, essayer d'obtenir des réponses et, d'autre part, s'assurer que, éventuellement, ces dispositions soient remplacées.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): Adopté?

M. Lee: Adopté.

DORS/95-267 — BARÈME DE DROITS DU BUREAU D'INSPECTION DES NAVIRES — MODIFICATION

Le coprésident (sénateur Lewis): Le sujet suivant est le DORS/95-267. Il y a un problème en ce qui concerne le Barème de droits du Bureau d'inspection des navires. Je crois qu'on a promis d'intervenir à ce sujet.

[Français]

M. Rousseau: Vous avez raison, monsieur le président, trois modifications ont été promises dans ce dossier. Pour ce qui est des modifications apportées, 15 modifications qui ont été effectuées.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lewis): On peut donc le présenter.

[Français]

M. Rousseau: Tout est correct.

[Traduction]

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE (RAPPORT N° 25)

(Voir le texte des documents en annexe p. 21G:2)

DORS/86-527 — ORDONNANCE SUR LES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊTS — MODIFICATION

DORS/92-90 — ARRÊTÉ SUR LES MARQUES DES VOIES D'ÉVACUATION D'URGENCE SITUÉES À PROXIMITÉ DU PLANCHER — MODIFICATION

(Voir le texte des documents en annexe p. 21H:2)

DORS/96-362 — RÈGLEMENT SUR LES PRODUITS LAITIERS — MODIFICATION

(voir le texte des documents en annexe p. 21I:2)

SOR/96-432 — ORDER REPEALING CERTAIN ORDERS MADE UNDER THE AERONAUTICS ACT AND THE AIR REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix p. 21J:1)

SOR/97-15 — SHIP STATION RADIO REGULATIONS, AMENDMENT

SOR/94-769 — SHIP STATION RADIO REGULATIONS, AMENDMENT

(For text of documents, see Appendix p. 21K:1)

The Joint Chairman (Senator Lewis): We now come to “Action Taken”.

Mr. Rousseau: With regard to “Action Taken”, 15 amendments have been made.

The Joint Chairman (Senator Lewis): That brings us to the end of the agenda, unless there is anything further that anyone wishes to raise.

Mr. Lee: Under “Action Taken” do I take it from the first item, Sixth Report of the Joint Committee, that the government has only recently completed the work involved in revoking instruments referred to in a report 12 years ago? In other words, it has taken 12 years?

The Joint Chairman (Senator Lewis): I think it is good that you took note of that, so that it will be on the record.

Mr. Lee: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Bernier: I might add, Mr. Lee, that the file itself, as opposed to the report, goes back to 1978.

Mr. Lee: It is finally put to bed.

Mr. Bernier: Yes, about a quarter of a century later.

The committee adjourned.

DORS/96-432 — ARRÊTÉ ABROGEANT LES ARRÊTÉS ET ORDONNANCES PRIS EN VERTU DE LA LOI SUR L'AÉRONAUTIQUE ET DU RÈGLEMENT DE L'AIR

(Voir le texte des documents en annexe p. 21J:2)

DORS/97-15 — RÈGLEMENT SUR LES STATIONS RADIO DE NAVIRES — MODIFICATION

DORS/94-769 — RÈGLEMENT SUR LES STATIONS RADIO DE NAVIRES — MODIFICATION

(Voir le texte des documents en annexe p. 21K:5)

Le coprésident (sénateur Lewis): Nous passons maintenant à la rubrique «Modification apportée».

M. Rousseau: En ce qui concerne les modifications apportées, il y a eu 15 modifications.

Le coprésident (sénateur Lewis): Cela nous amène à la fin de notre ordre du jour, à moins que vous ne souhaitiez soulever d'autres questions.

M. Lee: À la rubrique «Modification apportée», dois-je comprendre, d'après le premier sujet, à savoir le sixième rapport du comité mixte, que le gouvernement vient tout juste de terminer les opérations de révocation des textes réglementaires signalés dans un rapport d'il y a 12 ans? Autrement dit, est-ce qu'il a fallu 12 ans?

Le coprésident (sénateur Lewis): Il est bon que vous l'ayez remarqué. Votre intervention figurera au compte rendu.

M. Lee: Merci, monsieur le président.

M. Bernier: J'ajouterai, monsieur Lee, que le dossier, par opposition au rapport, remonte à 1978.

M. Lee: Le dossier est enfin clos.

M. Bernier: Oui, près d'un quart de siècle plus tard.

La séance est levée.

APPENDIX A



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSC-1 THE SENATE OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS C.P.
GHISLAIN LEBEL M.P.

VICE CHAIRMAN

DEREK LEE M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONS-1 LE SENAT OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TELECOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SENATEUR P. DEREK LEWIS C.P.
GHISLAIN LEBEL DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE DÉPUTÉ

October 31, 1996

The Honourable David Anderson, P.C., M.P.
Minister of Transport
Room 133, East Block
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Anderson:

Our File: SOR/83-654, Public Harbour Regulations

Your letter of June 24, 1996, concerning the Public Harbours Regulations was considered by the Joint Committee at its September 26 meeting. At that time, we were requested to seek your further advice with respect to the following matter.

As we explained in our letter of August 15, 1995, one question raised in connection with the Public Harbours Regulations was whether each of the 298 harbours in Canada which were being governed as "public harbours" had in fact been properly declared to be a public harbour. The Department of Transport eventually advised the Joint Committee that its request for confirmation that all harbours being treated as public harbours had been so declared could not be "definitively addressed". This was taken to indicate that

the Public Harbours Regulations are being applied at various harbours even though the Department is unable to state whether these harbours actually are public harbours in the first place. It is possible that in certain instances the Public Harbours Regulations are enforced, harbour masters appointed and harbour dues collected without any lawful authority.

Your reply of June 24 advises that 200 of the harbours being treated as public harbours are to be "deproclaimed", and we note that this has now been done by virtue of the Termination of Public Harbour Status Order, 1995, registered as SOR/96-305. It is also stated that the remaining harbours will be divested to other parties within the next six years in accordance with the National Marine Policy announced in December 1995. These will then be "deproclaimed" as well. As the federal government plans to eventually withdraw from all public harbours, you conclude that there is no need to take action specifically to address the situation with which the Joint Committee is concerned.

As regards the harbours that have now been "deproclaimed", it bears noting that a review of the information provided by SOR/96-305 indicates that the great majority of the 199 harbours actually "deproclaimed" may never have been properly declared to be public harbours in the first place. By way of example, item 2 of the Schedule to SOR/96-305 cites Order in Council P.C. 822 of May 10, 1880, as the instrument pursuant to which Advocate, Nova Scotia was declared to be a public harbour. The first reference in the Statutes of Canada to declaring a harbour to be a public harbour, however, appears in the Public Harbours Act of 1894. Orders made prior to 1894 were for the purpose of declaring a harbour to be a harbour for which a harbour master could be appointed, and as presently advised it is the view of the Joint Committee that such orders do not serve to make the relevant harbours public harbours by virtue of the application of the chain of "grandfathering" provisions dealing with public harbours set out in subsequent legislation. In fact, in the case of 136 of the 199 harbours "deproclaimed" by SOR/96-305 the orders cited as the instruments declaring them to be public harbours were made before 1894. While much of SOR/96-305 may therefore be pointless in law, it can at least now be said with certainty that the "deproclaimed" harbours are not public harbours.

Our remaining concern focuses on the approximately 100 harbours still regarded as public harbours. While it may be that these harbours will eventually be divested, it is nevertheless the case that the Department of Transport at present purports to exercise authority over these harbours through the Public Harbours Regulations. It enforces the Regulations at these harbours notwithstanding that it apparently is doing so on the basis of an unproven assumption that they have been properly designated as public harbours. Moreover, this is a situation that has been ongoing for many years, that the Department of Transport has been aware of, and that may well continue for a number of years.

It appears from the "deproclaiming" order that has already been made that your Department has identified the Orders in Council that initially determined the status of each harbour that had been considered to be a public harbour. It would not be a particularly onerous task to examine the Orders in Council made in relation to the remaining harbours to ascertain whether each was caught by the relevant "grandfathering" provisions set out in the successive legislative regimes. If it is determined that there are harbours which are being treated as public harbours but which have not been properly so declared, Parliament could then be asked to pass legislation deeming these harbours to be public harbours as of the dates of the original Orders in Council notwithstanding any other Act of Parliament. Alternatively, all of the remaining harbours could simply be declared "for greater certainty" to be public harbours as of the dates of the original Orders in Council. Such provisions could perhaps be included in the proposed Canada Marine Act (Bill C-44) which is currently before Parliament, and your reconsideration of the appropriateness of such corrective action would be appreciated.

In addition, there are nine other matters concerning the Public Harbours Regulations that remain outstanding. Several of these relate to provisions that the Joint Committee has concluded are ultra vires, including provisions dealing with the seizure and disposal of privately owned goods. Amendments to resolve these concerns were first promised in 1987. In July of 1995, the Committee was advised that it was expected that new regulations addressing the Committee's concerns would be submitted to the Regulations Section of the Department of Justice (formerly PCOJ) for examination before the end of 1995. In response to a telephone inquiry by the Joint Committee's counsel, Transport Canada officials indicated in July of this year that this

initiative had been deferred indefinitely. While Bill C-44 would repeal the Public Harbours and Port Facilities Act, it would also continue in force the present Public Harbours Regulations until they are replaced by regulations made under the new Act. Given that the present Regulations are therefore likely to remain in effect for some time to come, your assurance that the amendments promised to the Joint Committee some nine years ago will be made without further delay would be appreciated as well.

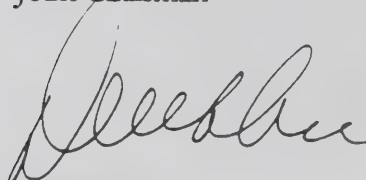
Yours sincerely,



P. Derek Lewis
Joint Chairman



Ghislain Lebel
Joint Chairman



Derek Lee
Vice-Chairman

PB/ml

Minister of Transport



Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

JAN - 6 1997

RECEIVED / REÇU

JAN 8 1997

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Senator P. Derek Lewis, Q.C.
Mr. Ghislain Lebel, M.P.
Joint Chairmen
Mr. Derek Lee, M.P.
Vice-Chairman
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Lewis and Messrs. Lebel and Lee:

I am writing in response to your letter of October 31, 1996, which is further to our previous exchange of correspondence regarding SOR/83-654 - Public Harbours Regulations. I am pleased to have the opportunity to address your outstanding concerns.

Under section 2 of the *Public Harbours and Port Facilities Act*, "public harbour" means any harbour under the control and management of the Minister by virtue of section 9. Pursuant to section 9, the Minister has the control and management of any harbour declared to be a public harbour under section 8, and all harbours in any way the property of Canada, other than those excepted under paragraphs 9(2)(a)-(d).

Of the 101 harbours which have not been deproclaimed and about which you have expressed concern, 46 were first made the subject of an Order in Council before the enactment of the *Public Harbours Act* of 1894 (see list attached).

After deducting from that pre-1894 group of 46, the 5 harbours which are the clear property of Canada by virtue of the British Columbia and Ontario Harbours Agreements, which are not excepted under the above-mentioned paragraphs 9(2)(a)-(d) and, therefore, which are "public harbours" under the *Public Harbours and Port Facilities Act*, the number still remaining to be considered is 41 harbours.

However, many of these harbours, especially in the Maritime Provinces and Quebec are considered to be federal property, subject to clarification of seabed title to be negotiated in various harbour agreements with the Provinces of Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island and eventually Quebec. The Federal Government has exercised effective control and management over these harbours since Confederation.

Moreover, of the 41 harbours, it is proposed that they be included in the next phase of deproclamations, which is planned for early 1997. In accordance with the National Marine Policy, it is proposed to deproclaim, by the end of 1998, the remainder of the 101 harbours referred to above.

We do not propose to amend Bill C-44 (the proposed *Canada Marine Act*), to include a provision for retroactive declaration of public harbours, because we do not wish to adversely affect any existing rights of individuals by using such an approach.

Regulations which would replace the *Public Harbours Regulations*, with respect to Part II of the proposed *Canada Marine Act*, will be prepared as a matter of high priority. Of course, the timing of those regulations depends on the progress of the legislative process regarding the Act. In the event that the Act does not become operational in 1997, I propose to recommend, by March 31, 1998, substantial revision of the *Public Harbours Regulations* and also the *Government Wharves Regulations* (at the same time).

Thank you for writing. I trust that this information will fully address your concerns.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "David Anderson", with a long horizontal flourish extending to the right.

David Anderson, P.C., M.P.

Attachment

HARBOURS MADE SUBJECT TO AN
ORDER-IN-COUNCIL PRIOR TO THE PUBLIC
HARBOURS ACT OF 1894

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Charlottetown, P.E.I. | 24. Yarmouth, N.S. |
| 2. Georgetown, P.E.I. | 25. Northern Grand Manan, N.B. |
| 3. Souris, P.E.I. | 26. Bathurst, N.B. |
| 4. Summerside, P.E.I. | 27. Blacks & Beaver Harbour, N.B. |
| 5. Annapolis Royal, N.S. | 28. Chatham, N.B. (1) |
| 6. Baddeck, N.S. | 29. Dalhousie, N.B. |
| 7. Bridgewater, N.S. | 30. Newcastle, N.B. (1) |
| 8. Chester, N.S. | 31. St. Andrews, N.B. |
| 9. Digby, N.S. | 32. Carleton, Que. |
| 10. Hantsport, N.S. | 33. Gaspé, Que. |
| 11. Little Bras D'Or Lake, N.S. | 34. Havre-Aubert, Que. |
| 12. Liverpool, N.S. | 35. Matane, Que. |
| 13. Louisbourg, N.S. | 36. Montmagny, Que. |
| 14. Lunenburg, N.S. | 37. Paspébiac, Que. |
| 15. Mulgrave, N.S. | 38. Rimouski, Que. |
| 16. North Sydney, N.S. | 39. Sorel, Que. |
| 17. Parrsboro, N.S. | 40. Collingwood, Ont. (3) |
| 18. Port Hawkesbury, N.S. | 41. Goderich, Ont. (3) |
| 19. Pugwash, N.S. | 42. Midland, Ont. |
| 20. Sheet Harbour, N.S. | 43. Parry Sound, Ont. |
| 21. Shelburne, N.S. | 44. Sarnia, Ont. (3) |
| 22. Sydney, N.S. | 45. Victoria, B.C. (2) |
| 23. Weymouth, N.S. | 46. Esquimalt, B.C. (2) |

(1) Combined as Port of Miramichi in 1992 - SOR 92-553

(2) Seabed transferred to Federal Government - BC Six Harbours Agreement

(3) Seabed transferred to Federal Government - Ontario Harbours Agreement

ANNEXE A

TRADUCTION

Le 31 octobre 1996

L'honorable David Anderson, C.P., député
Ministre des Transports
Pièce 133, Édifice de l'Est
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

N/Réf.: DORS/83-654, Règlement sur les ports publics

Lors de sa réunion du 26 septembre dernier, le Comité mixte a examiné votre lettre du 24 juin 1996 et il nous a demandé de solliciter votre point de vue sur la question suivante.

Comme nous l'avons expliqué dans notre lettre du 15 août 1995, une des questions que l'on se pose à propos du *Règlement sur les ports publics* est de savoir si chacun des 298 ports du Canada qui étaient régis en tant que «ports publics» avait été déclaré port public de façon appropriée. Le ministère des Transports a indiqué au Comité mixte qu'il ne pouvait pas répondre de façon définitive à sa demande de confirmation à cet égard. Il semblerait que le *Règlement sur les ports publics* s'applique à divers ports même si le ministère est incapable de dire si ces ports sont vraiment des ports publics. Il se peut que dans certains cas, on ait appliqué le *Règlement sur les ports publics*, nommé des maîtres de port et perçu des droits de port sans qu'il n'existe d'autorisation légale à cette fin.

Dans votre réponse du 24 juin, vous dites que 200 des ports qui sont traités comme des ports publics se verront retirer cette désignation. Nous savons que cela s'est fait au moyen du *Décret d'exclusion de certains ports publics*

(DORS/96-305). Vous dites également que les ports restants seront cédés à d'autres parties au cours des six prochaines années conformément à la Politique maritime nationale annoncée en décembre 1995. Ces ports perdront alors eux aussi leur statut de port public. Étant donné que le gouvernement fédéral a l'intention de se retirer de tout port déclaré public, vous en concluez qu'il est inutile de prendre des mesures particulières pour remédier à la situation qui préoccupe le Comité mixte.

En ce qui concerne les ports auxquels on a maintenant retiré le statut de port public, il vaut la peine de signaler qu'un examen de l'information fournie dans le DORS/96-305 révèle que la grande majorité des 199 ports auxquels on a retiré ce statut n'ont peut-être jamais été déclarés ports publics de la façon appropriée. Ainsi, l'article 2 du DORS/96-305 cite le Décret C.P. 822 du 10 mai 1880 comme texte en vertu duquel le port d'Advocate, en Nouvelle-Écosse, a été déclaré port public. Or, le premier renvoi que l'on trouve dans les Lois du Canada au sujet de la déclaration d'un port comme port public figure dans la Loi de 1894 concernant les ports publics. Les décrets pris avant 1894 visaient à déclarer que tel port était un port pour lequel on pouvait nommer un maître de port. Sur la foi de l'information reçue, le Comité mixte estime que ces décrets ne servent pas à faire de ces ports des ports publics en vertu de l'application de la série de clauses d'antériorité concernant les ports publics qui figurent dans les lois subséquentes. En fait, dans le cas de 136 des 199 ports qui ont vu leur statut de port public révoqué par le DORS/96-305, les décrets cités comme textes les déclarant ports publics ont été pris avant 1894. Même si une grande partie du DORS/96-305 peut donc n'avoir aucune pertinence en droit, on peut au moins dire maintenant avec certitude que les ports auxquels on a retiré le statut de port public ne sont pas des ports publics.

Le seul autre point qui nous préoccupe encore, c'est la centaine de ports qui sont encore considérés comme des ports publics. Même s'ils finiront peut-être par être cédés, il reste néanmoins que le ministère des Transports prétend actuellement exercer son autorité sur ces ports par l'entremise du *Règlement sur les ports publics*. Il applique le règlement à ces ports, sans égard au fait qu'il semble agir en présumant qu'ils ont été désignés ports publics de façon appropriée. Cette situation dure depuis de nombreuses années – le ministère des Transports en est conscient – et elle risque fort de se poursuivre pendant un certain nombre d'années.

D'après le décret de suppression de la désignation de port public qui a été pris, il semble que votre ministère a identifié les décrets qui avaient établi initialement le statut de chaque port que l'on avait jugé être un port public. Ce ne serait pas vraiment une tâche bien onéreuse que d'examiner les décrets pris à l'égard des ports restants pour vérifier si chacun a été couvert par les clauses d'antériorité pertinentes figurant dans les lois successives. S'il est établi que certains ports sont traités comme des ports publics sans avoir été déclarés tels de façon appropriée, on pourrait alors demander au Parlement d'adopter une loi de validation stipulant que ces ports sont considérés comme des ports publics depuis la date à laquelle les décrets initiaux ont été pris nonobstant toute autre loi du Parlement. Par ailleurs, tous les autres ports pourraient simplement être déclarés, «pour plus de certitude», ports publics à compter de la date des décrets initiaux. Ces dispositions pourraient peut-être figurer dans la *Loi maritime du Canada* (projet de loi C-44) qui est actuellement à l'étude au Parlement. Nous vous saurions gré de reconsidérer la pertinence de cette mesure corrective.

Neuf autres questions concernant le *Règlement sur les ports publics* demeurent en suspens. Plusieurs d'entre elles se rapportent à des dispositions que le Comité mixte juge *ultra vires*, notamment des dispositions relatives à la saisie et à la disposition de marchandises appartenant à des particuliers. En 1987, on a promis pour la première fois d'apporter des modifications pour remédier à ces problèmes. En juillet 1995, on a informé le Comité qu'on prévoyait que de nouvelles dispositions réglementaires visant à répondre à ses préoccupations seraient soumises à l'examen de la section de la réglementation de la Justice (autrefois BCP-Justice) d'ici la fin de 1995. En réponse à une demande de renseignements par téléphone de la part du conseiller juridique, les responsables de Transports Canada ont dit, en juillet de cette année, que cette initiative avait été reportée *sine die*. Même s'il aura pour effet d'abroger la *Loi sur les ports et installations portuaires publics*, le projet de loi C-44 continuera aussi de garder en vigueur l'actuel *Règlement sur les ports publics* jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un règlement découlant de la nouvelle loi. Étant donné que le règlement actuel demeurera vraisemblablement en vigueur pendant encore un certain temps, nous aimerions que vous nous confirmiez que les modifications qui avaient été promises au Comité mixte il y a environ neuf ans seront apportées sans délai.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

P. Derek Lewis
Coprésident

Ghislain Lebel
Coprésident

Derek Lee
Vice-président

Ministre des Transports**TRADUCTION**

Le 6 janvier 1997

Monsieur P. Derek Lewis, sénateur, C.R.
Monsieur Ghislain Lebel, député
Coprésidents
Monsieur Derek Lee, député
Vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

La présente fait suite à votre lettre du 31 octobre 1996 qui s'inscrivait dans le cadre de notre correspondance relative au DORS/83-654 – *Règlement sur les ports publics*.

À l'article 2 de la *Loi sur les ports et installations de ports publics*, l'expression «port public» est définie comme tout port placé sous la gestion ou le contrôle du ministre en vertu de l'article 9. Conformément à l'article 9, le ministre a la gestion et le contrôle des ports ayant été déclarés ports publics en vertu de l'article 8 et des ports qui, de quelque manière, appartiennent au Canada, à l'exception de ceux visés aux alinéas 9(2)a) à d).

Quarante-six des 101 ports qui conservent encore leur désignation de port public et au sujet desquels vous avez exprimé des réserves ont fait l'objet d'un décret avant l'adoption de la Loi de 1894 concernant les ports publics (voir la liste ci-jointe).

Après avoir déduit de ces 46 ports les cinq ports qui appartenaient clairement au Canada en vertu d'ententes conclues avec la Colombie-Britannique et l'Ontario, qui ne sont pas visés par les exceptions prévues aux alinéas 9(2)a) à d) et qui, par conséquent, sont des «ports publics» aux termes de la *Loi sur les ports et installations de ports publics*, il reste encore à examiner 41 ports.

Cependant, bon nombre de ces ports, surtout dans les Maritimes et au Québec, sont considérés comme appartenant au gouvernement fédéral, sous réserve d'une clarification du titre sur les fonds marins qui doit être négocié dans diverses ententes avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et, éventuellement, le Québec. Le gouvernement fédéral exerce une gestion et un contrôle efficaces de ces ports depuis la Confédération.

De plus, il est proposé de retirer aux 41 ports leur désignation de port public lors de la prochaine série de retrait des désignations prévue pour le début de 1997. Conformément à la Politique maritime nationale, il est proposé de retirer la désignation de port public au reste des 101 ports susmentionnés, d'ici la fin de 1998.

Nous n'avons pas l'intention de modifier le projet de loi C-44 (*Loi maritime du Canada*) pour inclure une disposition concernant la déclaration rétroactive des ports publics parce que nous ne voulons pas porter atteinte aux droits actuels des particuliers.

La priorité sera accordée à la rédaction du règlement qui remplacera le *Règlement sur les ports publics*, en ce qui concerne la Partie II du projet de *Loi maritime du Canada*. Bien entendu, le moment où ce règlement sera présenté dépend de l'avancement du processus législatif concernant la Loi. Si la Loi n'entre pas en vigueur en 1997, j'ai l'intention de recommander, d'ici le 31 mars 1998, un examen approfondi du *Règlement sur les ports publics* et du *Règlement sur les quais de l'État* (examens simultanés).

Merci de votre lettre. J'espère que ces renseignements répondront à vos préoccupations.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

David Anderson, C.P., député

p.j.

APPENDIX B



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS, O.C.
GHISLAIN LEBEL, M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE, M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRESIDENTS

SÉNATEUR P. DEREK LEWIS, O.C.
GHISLAIN LEBEL, DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE, DÉPUTÉ

October 31, 1996

The Honourable David Anderson, P.C., M.P.
Minister of Transport
Room 133, East Block
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Anderson:

Our File: SOR/93-43, Order Varying a "Letter Decision" (Chandler
Subdivision) Issued by the National Transportation
Agency

Your letter of June 25, 1996, concerning the above-referenced Order
was considered by the Joint Committee at its meeting of September 26th last.

You state that you "cannot take responsibility" for the issue of the
referenced Order inasmuch as it took place under a previous administration.
Be that as it may, we expect you will recognize that the Minister of Transport
has been responsible for the payment of subsidies under the authority of the
Order following the last general elections and that it is the legality of those
payments that is in issue. You also express the belief it would be
"inappropriate" for you to comment on the question of the legality of the
Order, as a determination in this regard can only be made by a court of law.

Again, we trust you accept that you have a responsibility, as Minister of Transport, to ensure that the affairs of that department are conducted in accordance with the law. Issues of legality are not the exclusive concern of the courts.

You do state that your departmental legal counsel are of the view the Order is legal. In that case, you should be able to furnish the Joint Committee with a detailed statement of the reasons on which this conclusion rests including a precise rebuttal of the Committee's reasoning as set out in our letter of December 28, 1995. Members of the Joint Committee have instructed us to request the same.

In your reply, you also advise that:

corrective action is being taken on this matter. You may be assured that situations such as that over which you expressed concern will not arise in the future, due to the passage of new transport legislation that includes the elimination of transport subsidies. Bill C-14, the Canada Transportation Act, has been passed by both Houses of Parliament, and received Royal Assent on May 29, 1996. Promulgation of the entire Act is scheduled to take place in July, and the National Transportation Act, 1987, will be repealed in its entirety pursuant to section 183 of the new Act. The branch line subsidy provisions contained in sections 178, 179 and 180 of the National Transportation Act, 1987, are not carried over in the Canada Transportation Act.

We question whether this constitutes "sufficient corrective action" with respect to the matter. To date no arguments have been advanced on which it could be concluded other than that public monies have been paid without lawful authority. The fact that no similar circumstance will arise in the future cannot be said to "correct" such a situation and a determination must still be made with regard to the legality of those payments.

We also note that section 196 of the Canada Transportation Act provides for the continuing in force of any decision of the National Transportation Agency that was in force immediately prior to the coming into force of section 196 and that is not inconsistent with the Act or any other Act of Parliament. Is it your Department's position that the absence of any provision for the payment of branch line subsidies in the new Act renders the

Order in question inconsistent with the Act, and that therefore subsidies can no longer be paid pursuant to the Order?

We look forward to receiving a reply on these points and remain,

Sincerely yours,



P. Derek Lewis
Joint Chairman



Ghislain Lebel
Joint Chairman



Derek Lee
Vice-Chairman

Minister of Transport



Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

DEC - 5 1996

RECEIVED / REÇU

DEC 9 1996

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Senator the Honourable P. Derek Lewis, Q.C.
Mr. Ghislain Lebel, M.P.
Joint Chairmen
Mr. Derek Lee, M.P.
Vice-Chairman
The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Lewis and Messrs. Lebel and Lee:

I am writing in response to your letter of October 31, 1996, which was further to previous correspondence between our offices, regarding SOR/93-43, an Order varying a "Letter Decision" (Chandler Subdivision) issued by the Canadian Transportation Agency.

First, I wish to indicate that I stand by my position, as stated in my reply of June 25, 1996, regarding the question of the legality of the Governor in Council order. Although I agree with the Committee that the Minister of Transport is responsible for ensuring that the affairs of the department are conducted in accordance with the law, I would request that the Committee inform me as to when issues of legality are not the exclusive concern of the courts.

I support the view of Transport Canada's legal counsel that the Governor in Council had the power to act as he did in varying the decision of the Canadian Transportation Agency, pursuant to the provisions of section 64 of the *National Transportation Act, 1987*. Therefore, I believe that payments were made with lawful authority.

As you are aware, the *Canada Transportation Act* came into effect on July 1, 1996. With respect to your question regarding the termination of subsidy payments in the absence of provisions under the new *Canada Transportation Act*, I should mention that it was the intention of Parliament to disallow branchline subsidy payments. This was done by repealing the *National Transportation Act, 1987* in its entirety, pursuant to section 183 of the

Canada

Canada Transportation Act and, thus, removing the statutory authority for making such payments.

In view of the above, and the fact that Canadian National is in the process of selling its Chandler subdivision to the Chemin de fer de la Gaspésie, I believe that the corrective action I referred to in my letter of June 25, 1996, has resulted in the effect desired by Parliament.

I trust that the foregoing will be to your satisfaction.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "David Anderson", with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

David Anderson, P.C., M.P.

ANNEXE B

TRADUCTION

Le 31 octobre 1996

L'honorable David Anderson, C.P., député
Ministre des Transports
Pièce 133, Édifice de l'Est
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Dossier : DORS/93-43, Décret modifiant une «lettre de décision» (subdivision
Chandler) de l'Office national des transports

Monsieur,

Lors de sa réunion du 26 septembre dernier, le Comité mixte a examiné votre lettre du 25 juin 1996 portant sur le décret susmentionné.

Dans votre lettre, vous dites que vous ne «pouvez assumer la responsabilité» de l'objet du décret susmentionné car ces mesures ont été prises par un gouvernement précédent. Quoiqu'il en soit, nous nous attendons à ce que vous reconnaissiez que le ministre des Transports en poste depuis les dernières élections générales est responsable du paiement des subventions accordées en vertu du décret et que c'est la légalité de ces paiements qui est en cause. Vous dites également qu'il n'est pas opportun que vous commentiez la question de la légalité du décret car une décision à ce sujet ne peut être prise que par un tribunal.

Encore une fois, nous pensons que vous reconnaîtrez que vous avez la responsabilité, en tant que ministre des Transports, de veiller à ce que les affaires de ce ministère soient menées conformément à la loi. Les questions de légalité ne concernent pas exclusivement les tribunaux.

Vous dites que le conseiller juridique de votre ministère est d'avis que le décret est légal. Vous devriez donc être en mesure de fournir au Comité mixte un exposé détaillé des raisons sur lesquelles repose cette conclusion et de réfuter le raisonnement du Comité que nous avons présenté dans notre lettre du 28 décembre 1995. Les membres du Comité mixte nous ont d'ailleurs priés de vous présenter une demande à ce sujet.

Dans votre réponse, vous dites également que :

des mesures correctives sont en train d'être prises à ce sujet. Vous pouvez être certains que des situations comme celle qui vous inquiète ne se reproduiront plus à l'avenir en raison de l'adoption de la nouvelle loi sur les transports qui prévoit entre autres l'élimination des subventions au transport. En effet, le projet de loi C-14, la *Loi sur les transports au Canada*, a été adopté par les deux Chambres du Parlement et a reçu la sanction royale le 29 mai 1996. Cette loi devrait être promulguée dans son ensemble en juillet et la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* sera donc abrogée au complet conformément à l'article 183 de la nouvelle loi. Les dispositions sur les subventions aux embranchements incluses aux articles 178, 179 et 180 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* ne figurent plus dans la *Loi sur les transports au Canada*.

Nous nous demandons si cela constitue des «mesures correctives suffisantes» à ce sujet. Jusqu'ici, on n'a avancé aucun argument qui permette d'en arriver à une conclusion autre que le fait que des fonds publics ont été versés sans autorité légale à cette fin. On ne peut affirmer que le fait que cela ne se reproduira plus à l'avenir «corrige» la situation, et une décision se doit d'être prise au sujet de la légalité de ces paiements.

Nous remarquons également que l'article 196 de la *Loi sur les transports au Canada* prévoit le maintien de toute décision de l'Office national des transports qui était applicable immédiatement avant l'entrée en vigueur de l'article 196 et que cela n'est pas incompatible avec la loi ni avec aucune autre loi du Parlement. Votre ministère est-il d'avis que l'absence, dans la nouvelle loi, de dispositions sur le versement de subventions aux embranchements rend le

décret en question incompatible avec la loi et que, par conséquent, des subventions ne peuvent plus être versées conformément à ce décret?

Dans l'attente d'une réponse à ces points, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

P. Derek Lewis
Coprésident

Ghislain Lebel
Coprésident

Derek Lee
Vice-président

TRADUCTION

Le 5 décembre 1996

L'honorable sénateur P. Derek Lewis, C.R.
Monsieur Ghislain Lebel, député
Coprésidents
Monsieur Derek Lee, député
Vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

La présente fait suite à votre lettre du 31 octobre 1996 – qui faisait elle-même suite à des lettres antérieures échangées entre nos deux bureaux – concernant le DORS/93-43, Décret modifiant une «lettre de décision» (subdivision Chandler) de l'Office national des transports.

Tout d'abord, je tiens à préciser que je maintiens la position que j'ai exposée dans ma lettre du 25 juin 1996 au sujet de la légalité du décret du gouverneur en conseil. Je suis d'accord avec le Comité pour dire que le ministre des Transports a la responsabilité de veiller à ce que les affaires du ministère soient conformes à la loi, mais j'aimerais qu'il me dise quand les questions de légalité ne sont pas la préoccupation exclusive des tribunaux.

Je reconnais, comme le conseiller juridique de Transports Canada, que le gouverneur en conseil était habilité à agir comme il l'a fait en modifiant la décision de l'Office national des transports conformément à l'article 64 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Par conséquent, je crois que les paiements ont été faits en toute légalité.

Comme vous le savez, la *Loi sur les transports au Canada* est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996. En ce qui concerne votre question au sujet de la fin du paiement de subventions en l'absence de dispositions dans la nouvelle *Loi sur les transports au Canada*, je dois souligner que le Parlement avait l'intention d'annuler le versement de subventions aux embranchements. Cela a été fait par l'abrogation de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* au complet, conformément à l'article 183 de la *Loi sur les*

transports au Canada, ainsi que par l'élimination du pouvoir statutaire de faire ces paiements.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que le Canadien National procède actuellement à la vente de sa subdivision Chandler au Chemin de fer de la Gaspésie, je crois que les mesures correctives dont je parlais dans ma lettre du 25 juin 1996 ont donné les effets escomptés de la part du Parlement.

J'espère que ces renseignements répondront à vos préoccupations.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

David Anderson, C.P., député

APPENDIX C



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS O.C.
GHISLAIN LEBEL M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE M.P.

COMITE MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA REGLEMENTATIONa/s LE SENAT OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TELECOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SENATEUR P. DEREK LEWIS O.C.
GHISLAIN LEBEL DEPUTE

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE DEPUTE

April 24, 1996

Mario Dion, Esq.
Associate Deputy Minister
Civil Law and Corporate Management Sector
Department of Justice
239 Wellington Street, Room 250
OTTAWA, Ontario
K1A 0H8

Dear Mr. Dion:

Our File: SOR/92-665, Notice of Application for Treatment
Regulations

Our previous correspondence in relation to the referenced instrument was considered by the Standing Joint Committee at its meeting of April 18, 1996. The Committee notes that the amendment you refer to in your letter of January 18, 1996 (now clause 87 of Bill C-17) would remove the need for these Regulations.

Since, however, we are dealing here with an issue of vires that relates to a statutory provision intended to protect the rights of accused persons, the Committee feels that unless your department can establish that section 3 of the Regulations is a valid exercise of the authority set out in section 672.6 of the Criminal Code, Bill C-17 should include a provision deeming section 3 of the Regulations to have been validly made.

I look forward to hearing from you and remain,

Sincerely yours,

François-R. Bernier,
General Counsel.

/ml



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8



SEP 10 1996

M. François Bernier
General Counsel
Joint Standing Committee on
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ont.
Canada

Dear Mr. Bernier:

SOR 92-665: Notice of Application for Treatment Regulations

Thank you for your letter of April 24, 1996 to Mario Dion. I have reviewed the minutes of the April 18 meeting and I am now in a position to comment.

The Department's position on the regulations was expressed in Ms. Lafontaine's letter of April 11, 1995, that the regulations have been validly made. Our view remains that section 3 of the Regulations is validly prescribed pursuant to section 672.6 of the *Criminal Code*. While the word "forthwith" may not carry the optimum level of precision, it is one which carries an idea of near simultaneity, which is the intended timeframe, and the one that benefits the accused most. Any timeframe other than "forthwith" (such as "within 24 hours") would be detrimental to the accused by having treatment delayed and incarceration period increased, or by having treatment denied for failure to comply with a timeframe that may be impractical in some circumstances (such as "within an hour").

Unfortunately, you did not refer us to any authority in support of your opinion and neither have we found any as part of our new assessment of the vires of the regulations.

Canada

In any case, we will bring the Committee's comments to the attention of our Minister.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Thea H', with a long horizontal stroke extending to the right.

Thea Herman,
Sector Chief, Policy Sector



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS, Q.C.
GHISLAIN LEBEL, M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE, M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TÉLÉCOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SÉNATEUR P. DEREK LEWIS, C.R.
GHISLAIN LEBEL, DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE, DÉPUTÉ

September 18, 1996

Ms. Thea Herman
Sector Chief, Policy Sector
Department of Justice
239 Wellington Street, Room 301
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Dear Ms. Herman:

Our File: SOR/92-665, Notice of Application for Treatment Regulations

I thank you for your letter of April 24, 1996.

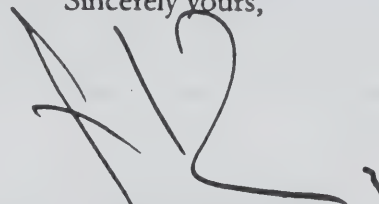
According to you, "forthwith" "carries an idea of near simultaneity". The word may well "carry an idea of near simultaneity" but it does not require it. "Forthwith" also carries an idea of "within a reasonable time under the circumstances of the case" (*Black's Law Dictionary*, 5th edition) or of "as soon as it can reasonably be expected to be done" (Driedger, *The Composition of Legislation*, 1976). I agree that the term "forthwith" does not carry an "optimum level of precision" and also concur with Driedger that it is a "vague term" that will be used where "an exact time for doing something cannot be prescribed". In this instance, not only is it possible for a time to be prescribed but it is exactly what the statute requires, a point that apparently continues to elude the Department.

Section 672.6(1) of the statute requires the Governor in Council to prescribe the time within which a prosecutor shall notify the accused of an application asking the court to order that an accused found unfit to stand trial undergo treatment in order to make the accused fit to stand trial. To “prescribe” is to direct, to define, to lay down authoritatively. To anyone with a degree of familiarity with legislation, it will be clear that the conferral of a power to prescribe a time for the doing of something will not support a regulation providing that the thing be done as soon as it reasonably can.

As for what benefits the accused, you may want to keep in mind that the purpose of the section 672.58 procedure is to force an accused to undergo treatment in order to make him or her fit to stand trial. If this order is not made, the accused could be discharged. In seeking an order under section 672.58, a prosecutor is hardly motivated by an altruistic concern for the mental health and welfare of the accused. He is trying to secure a conviction and preclude the discharge of the accused or treatment pursuant to section 672.54. I put it to you that the only person to whom a prescribed time may be detrimental is a negligent prosecutor.

You find it unfortunate that I did not refer you to any authority in support of the Joint Committee’s opinion that the requirement for the serving of an application “forthwith” after its filing is not authorized by section 672.6(1) of the *Criminal Code*. You may want to refer to my letter of April 11, 1995 to Ms. Lafontaine. (I might add that courts are not the habit of making rulings on points that can be resolved by the simple use of a dictionary and an awareness of basic rules of interpretation).

Sincerely yours,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'FR' followed by a stylized flourish.

François-R. Bernier
General Counsel

Minister of Justice
and Attorney General of Canada



Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada

The Honourable/L'honorable Allan Rock
Ottawa, Canada K1A 0H8

RECEIVED / REÇU

REGULATIONS
RÈGLEMENTATION

SEP 18 1996

The Honourable P. Derek Lewis, Q.C.
Joint Chair
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Lewis:

I have reviewed the minutes of the April 18, 1996 meeting of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and I take note that the Committee has endorsed the recommendation of its Counsel to ask for legislation deeming valid the section of the *Notice of Application for Treatment Regulations* dealing with the time of notification.

I have reviewed the reasons in support of the Committee's recommendation, and I have come to the conclusion that the doubts raised about the validity of the regulations are not serious enough to justify a deeming provision. Deeming the regulations valid would mean that we believe them not to be validly made, which is not the case. These regulations have not been challenged, and if they were, a good case could be made for their validity. As the Committee noted, the amendment I proposed in Bill C-17 would eliminate the need for the regulations under review, which would satisfy your concerns for the future.

Therefore, I do not intend to add a deeming provision to Bill C-17, which is now before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

Yours very truly,

Allan Rock

Canada

ANNEXE C

**Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation****TRADUCTION**

Le 24 avril 1996

Monsieur Mario Dion
Sous-ministre adjoint
Secteur de la gestion, politiques
et programmes ministériels
Ministère de la Justice
239, rue Wellington, pièce 250
OTTAWA (Ontario)
K1A 0H8

N/réf. : DORS/92-665, Règlement sur les avis de demande de traitement

Monsieur,

Le Comité mixte permanent a examiné notre correspondance au sujet du règlement susmentionné à sa séance du 18 avril 1996 et a alors remarqué que la modification à laquelle vous faites référence dans votre lettre du 18 janvier 1996 (maintenant incorporée à l'article 87 du projet de loi C-17) rendrait le Règlement inutile.

Toutefois, comme il est ici question de la validité d'une disposition réglementaire dont l'objet est de protéger les droits des accusés, le Comité estime qu'à moins que votre ministère n'établisse que l'article 3 du Règlement constitue un exercice valide du pouvoir conféré à l'article 672.6 du Code criminel, le projet de loi C-17 devrait comporter une disposition déterminative prévoyant que l'article 3 du Règlement est réputé valide.

Dans l'attente de votre réponse à ce sujet, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

François-R. Bernier
Conseiller juridique principal

/ml

Ministère de la Justice**TRADUCTION**

Le 10 septembre 1996

Monsieur François-R. Bernier
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet : Règlement sur les avis de demande de traitement

Monsieur,

On m'a transmis votre lettre du 24 avril 1996 à M. Mario Dion, et je vous en remercie. J'ai pris connaissance des délibérations du 18 avril du Comité mixte permanent et je suis maintenant en mesure de vous répondre.

Dans sa lettre du 11 avril 1996, M^{me} Lafontaine énonçait la position du ministère au sujet du Règlement, à savoir qu'il est valide. Nous demeurons d'avis que l'article 3 du Règlement est prescrit par l'article 672.6 du *Code criminel*. La préposition «dès» n'est peut-être pas la plus précise qui soit, mais elle a une connotation de proche simultanéité, ce qui correspond au délai envisagé, et elle est le terme qui avantage le plus l'accusé. Tout autre délai ne correspondant pas à l'idée de «dès» («dans les 24 heures», par exemple) nuirait à l'accusé en retardant le traitement de la demande et en prolongeant son incarcération, ou en entraînant le refus du traitement pour défaut de conformité à un délai («dans l'heure», par exemple) qui pourrait s'avérer peu pratique en certaines circonstances.

Malheureusement, vous n'avez cité aucune disposition à l'appui de votre opinion, et nous n'en avons pas trouvé non plus, de notre côté, dans le cadre de la nouvelle évaluation que nous avons faite de la validité du Règlement.

Quoi qu'il en soit, nous signalerons les observations du Comité mixte permanent au ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Thea Herman

Chef de secteur, Secteur de la politique

Ministère de la Justice**TRADUCTION**

Le 18 septembre 1996

L'honorable P. Derek Lewis, C.R., sénateur
Coprésident
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

En lisant les délibérations de la séance du 18 avril 1996 du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, j'ai remarqué que le Comité a adopté la recommandation de son conseiller juridique de demander l'ajout d'une disposition déterminative au projet de loi C-17 pour que soit réputé valide l'article du *Règlement sur les avis de demande de traitement* qui porte sur le délai dans lequel l'accusé doit être informé du dépôt d'une demande de traitement.

Après examen des motifs à l'appui de la recommandation du Comité, j'en suis venu à la conclusion que les doutes soulevés au sujet de la validité du Règlement ne sont pas assez graves pour justifier l'adoption d'une disposition déterminative. Le faire signifierait que le ministère ne croit pas le Règlement valide, ce qui n'est pas le cas. Ce règlement n'a jamais été contesté, et s'il l'était, sa validité serait facilement défendable. Comme le Comité l'a signalé, la modification que j'ai proposée dans le projet de loi C-17 rendrait la disposition contestée du Règlement inutile, ce qui mettrait fin à vos préoccupations.

Je n'entends donc pas ajouter de disposition déterminative au projet de loi C-17, présentement à l'étude au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur, l'assurance de ma considération distinguée.

Allan Rock

Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation

TRADUCTION

Le 18 septembre 1996

Madame Thea Herman
Chef de secteur, Secteur de la politique
Ministère de la Justice
239, rue Wellington, pièce 301
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

N/réf. : DORS/92-665, Règlement sur les avis de demande de traitement

Madame,

J'ai bien reçu votre lettre du 10 septembre 1996 et je vous en remercie.

Selon vous, le terme «dès» «a une connotation de proche simultanéité». C'est fort possible, mais il rend pas l'idée de l'obligation que la simultanéité soit proche. Cette préposition peut également signifier «dans un délai raisonnable, compte tenu des circonstances spécifiques au cas étudié» [*traduction libre*] (*Black's Law Dictionary*, 5^e édition) ou «aussi tôt que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une chose soit faite» [*traduction libre*] (Driedger, *The Composition of Legislation*, 1976). Je conviens avec vous que cette préposition n'est pas «la plus précise qui soit», et je partage l'avis de Driedger, pour qui elle est un «terme vague» que l'on utilise quand «il est impossible de prescrire exactement le moment où il faudra faire une chose» [*traductions libres*]. En l'occurrence, non seulement est-il possible de prescrire un délai pour informer l'accusé, mais c'est précisément ce que la loi habilitante exige, un point qui semble continuer d'échapper au ministère.

Le paragraphe 672.6(1) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prescrire par règlement le délai dans lequel le poursuivant doit informer l'accusé qu'il a déposé une demande priant le tribunal d'ordonner que l'accusé, s'il n'est pas jugé apte à subir son

procès, subisse un traitement qui fera en sorte qu'il le devienne. «Prescrire», c'est ordonner, définir, disposer avec autorité. Pour quiconque connaît quelque peu les lois, il est clair que le fait de conférer le pouvoir de prescrire le délai dans lequel une chose doit être faite interdit de prendre une disposition prévoyant qu'on devra faire ladite chose dès que cela sera raisonnablement possible.

Quant à ce qui est avantageux pour l'accusé, il ne vous a sans doute pas échappé que la procédure prévue à l'article 672.58 du *Code* a pour objet de forcer l'accusé à subir un traitement afin qu'il devienne apte à subir son procès. Dans l'éventualité où le tribunal ne rendrait pas cette ordonnance, l'accusé pourrait être libéré. Lorsqu'un procureur demande au tribunal de rendre une ordonnance aux termes de l'article 672.58, ce n'est pas par altruisme ou parce que la santé mentale et le bien-être de l'accusé le préoccupent. C'est uniquement pour s'assurer que l'accusé sera condamné et empêcher qu'il ne soit libéré ou qu'il ne subisse un traitement aux termes de l'article 672.54 du *Code*. Le fait de prescrire le délai dans lequel le poursuivant doit informer l'accusé qu'il a déposé une demande ne pourrait nuire, à mon avis, qu'à un procureur négligent.

Vous trouvez malheureux que je n'aie cité aucune disposition pour étayer l'opinion du Comité mixte permanent selon laquelle le paragraphe 672.6(1) du *Code criminel* ne permet pas d'exiger simplement que l'accusé soit informé du dépôt d'une demande «dès» qu'elle est déposée. Sur ce point, vous voudrez bien vous reporter à ma lettre du 11 avril 1995 à M^{me} Lafontaine. (J'ajouterais que les tribunaux n'ont pas l'habitude de statuer sur des points que l'on peut tirer au clair en consultant simplement un dictionnaire et en invoquant des règles fondamentales d'interprétation.)

Veillez agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

François-R. Bernier
Conseiller juridique principal

APPENDIX D

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS****TRANSLATION**

January 22, 1996

Mr. Don Smith
Director
Legal Advisory Division
Department of Foreign Affairs and
International Trade
Lester B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Dear Sir:

O/Ref.: SOR/94-722, Schedule to the International Development (Financial Institutions)
Assistance Act, amendment

I have reviewed the amendment mentioned above prior to its consideration by the Joint Committee and I would appreciate it if you would provide me with information as to its tabling in Parliament.

This amendment order was passed pursuant to section 4 of the International Development (Financial Institutions) Assistance Act. Section 5(1) of the Act states:

5.(1) An order of the Governor in Council under section 4
shall be laid before Parliament not later than the fifteenth
sitting day of Parliament after it is made.

Since the order was made on November 15, 1994, it should therefore have been tabled no later than December 6, 1996. Apparently it was not tabled as required by the International Development (Financial Institutions) Assistance Act. Could you please tell me whether this is indeed the case?

If we assume for the moment that the order has not been tabled, it follows that it has never been in force. Subsection 5(2) states that an order referred to in subsection (1) "shall come into force on the twentieth sitting day of Parliament after it has been laid before Parliament" unless before that time one of the motions described in subsection (2) is filed with the Speaker of the House of Commons.

As you know, the purpose of the order is to add the Global Environment Facility Trust Fund and the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer to the schedule to the Act, enabling the Secretary of State for Foreign Affairs, pursuant of section 3 of the Act, to provide financial assistance to an institution named in the schedule by way of "direct payments to the institution". Could you please tell me whether payments have been made to the two institutions mentioned in this order? If payments were made and the order has not been tabled and is therefore not in effect, the payments were made without authorization. I would appreciate it if you would inform me of the corrective action you plan to take, if necessary, to overcome this absence of statutory authority.

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

(sgd)
Jacques Rousseau
Counsel

Department of Foreign Affairs and
International Trade

TRANSDUCTION

UNCLASSIFIED

September 17, 1996

JLA-0670

Mr. Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

I am writing further to my letter of July 17 and your letter of July 8, 1996 concerning SOR/94-722, Schedule to the International Development (Financial Institutions) Assistance Act, amendment.

I have received the following reply from CIDA Legal Services.

"We have noted your letters dated January 22, 1996 and July 8, 1996.

It does appear in fact that SOR/94-722, dated November 15, 1994, has not been tabled in Parliament in accordance with the International Development (Financial Institutions) Assistance Act.

Promissory notes have been issued for the Global Environment Facility Trust Fund and the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. We have looked into possible mechanisms for authorizing the payments and we are going to table special legislation to authorize the payments retroactively. Concurrently, we are going to issue another order which will be tabled in Parliament at the same time as the legislation mentioned above."

Yours sincerely,

(sgd)
D.W. Smith
Director
Legal Advisory Division

ANNEXE D



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS, Q.C.
GHISLAIN LEBEL, M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE, M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SENAT OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TÉLÉCOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SÉNATEUR P. DEREK LEWIS, C.R.
GHISLAIN LEBEL, DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE, DÉPUTÉ

Le 22 janvier 1996

Monsieur Don Smith
Directeur,
Direction des consultations juridiques,
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international,
Édifice Lester B. Pearson,
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

Monsieur:

N/Réf.: DORS/94-722, Annexe à la Loi d'aide au développement
international (institutions
financières) - Modification

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant
son étude par le Comité mixte et je vous serais
reconnaissant de me faire part de vos commentaires en ce qui
concerne son dépôt devant le Parlement.

Le présent Décret de modification a été adopté en vertu
de l'article 4 de la Loi d'aide au développement
international (institutions financières). L'article 5(1) de
cette Loi porte:

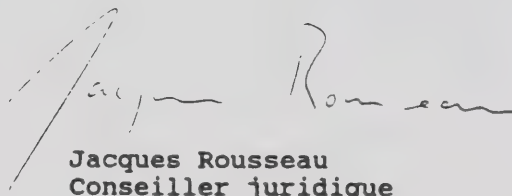
5.(1) Le décret du gouverneur en conseil pris en
application de l'article 4 est déposé devant le
Parlement dans les quinze premiers jours de séance
suivant sa signature.

Le présent Décret ayant été pris le 15 novembre 1994, il
devait donc être déposé au plus tard le 6 décembre 1994. Il
semble qu'il n'a pas été déposé comme l'exige la Loi d'aide
au développement international (institutions financières).
Pourriez-vous me dire si c'est bien le cas?

En présumant pour le moment que ce Décret n'a pas été déposé, il en découle qu'il n'a jamais été en vigueur. En effet, l'article 5(2) énonce que le décret déposé dans les conditions prévues à l'article 5(1) «entre en vigueur le vingtième jour de séance suivant son dépôt» à moins que le président de la Chambre des communes ne soit entre temps saisi d'une des motions décrites à cet article.

Comme vous le savez, l'objet du présent Décret est d'inscrire le Fonds d'affectation spéciale du Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone à l'annexe de la Loi. Cela autorise le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, en vertu de l'article 3 de la Loi, à fournir une aide financière à une institution inscrite «en lui faisant des paiements». Pourriez-vous me dire si des paiements ont été faits aux deux institutions mentionnées dans le présent Décret? Si des paiements ont été faits et que ce Décret n'a pas été déposé, donc n'est pas en vigueur, il en résulte que ces paiements ont été faits sans autorisation. Je vous saurais gré de me faire part des mesures correctives que vous entendez prendre, le cas échéant, pour pallier à ce défaut d'autorisation légale.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



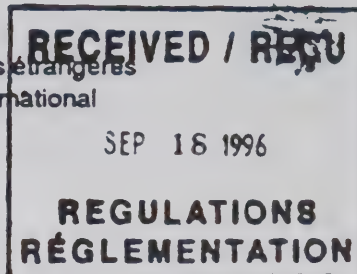
Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/ml

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international



UNCLASSIFIED

September 17, 1996

JLA-0670

Mr. Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

I am writing further to my letter of July 17 and your letter of July 8, 1996 concerning SOR/94-722, Schedule to the International Development (Financial Institutions) Assistance Act, Amendment.

I have received the following reply from CIDA Legal Services:

< < Nous avons pris note de vos lettres du 22 janvier 1996 et du 8 juillet 1996.

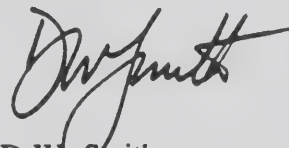
Il appert effectivement que le décret DORS/94-722 du 15 novembre 1994 n'a pas été déposé au Parlement conformément à la Loi sur l'aide au développement international (institutions financières).

Des notes promissaires ont été émises pour le fonds d'affectation spécial ou fonds pour l'environnement mondial et pour le fonds multilatéral du Protocole de Montréal relatif aux

UNCLASSIFIED

substances qui appauvrissent les couches d'ozone. Nous avons vérifié les mécanismes possibles pour autoriser ce paiement et nous allons prendre un Loi spéciale autorisant rétroactivement ces paiements. En même temps nous allons prendre un autre décret qui sera déposé au Parlement en même temps que la Loi mentionnée plus haut. > >

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D.W. Smith', with a stylized, cursive script.

D.W. Smith
Director
Legal Advisory Division

APPENDIX E

SOR/93-390

CANADIAN WHEAT BOARD REGULATIONS, Amendment

Canadian Wheat Board Act

P.C. 1993-1543

September 22, 1995

1. This instrument takes action on concerns raised in relation to the vires of two sections of the Regulations (see SOR/89-281, before the Committee June 7, 1990 and June 18, 1992) by revoking section 11 altogether and amending section 13 in the manner suggested.

2. One drafting concern with respect to the present instrument is raised in the attached correspondence.

EHS/al

ANNEXE E

T R A D U C T I O N

DORS/93-390

RÈGLEMENT SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ À Modification

Loi sur la Commission canadienne du blé

C.P. 1993-1543

Le 22 septembre 1995

1. Le présent texte donne suite aux préoccupations qui ont été exprimées au sujet de la constitutionnalité de deux articles du Règlement (voir le DORS/89-281 soumis au Comité le 7 juin 1990 et le 18 juin 1992) par l'abrogation de l'article 11 au complet et la modification de l'article 13 de la façon proposée.

2. Dans la correspondance ci-jointe, on émet des réserves à propos du libellé de ce texte.

APPENDIX F



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS O.C.
GHISLAIN LABEL M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SENAT OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TELECOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SENATEUR P. DEREK LEWIS C.R.
GHISLAIN LABEL DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE DÉPUTÉ

April 23, 1996

Joel Weiner, Esq.
Director
Policy and Scientific Affairs
Department of Health
HPB Building, 0702E4
Tunney's Pasture
OTTAWA, Ontario
K1A 0L2

Dear Mr. Weiner:

Our File: SOR/94-163, Tobacco Sales to Young Persons
Regulations

I have reviewed the referenced Regulations, and would appreciate your advice with respect to the following points:

1. Section 2, definition of "beverage place"

Section 5(1) of the Tobacco Sales to Young Persons Act makes it an offence to install, or cause to be installed, a vending machine in any public place knowing that tobacco products will be sold, given away, or in any way furnished from that machine. Section 5(2) then provides that this prohibition does not apply "in respect of a place that is a bar, tavern or other similar beverage room". Pursuant to section 5(3), persons in charge of bars, taverns or other similar beverage rooms must comply with the regulations respecting the placement of vending machines dispensing tobacco products in such places.

Section 3 of the Regulations, however, sets out the requirements governing the placement of vending machines dispensing tobacco products, not in beverage rooms, but in "beverage places". "Beverage place" is defined in section 2 to mean

a bar, tavern or other similar beverage room, where alcoholic beverages are consumed, and where the sales of alcoholic beverages for consumption in the designated area constitute a minimum of 80 per cent of the total annual gross revenues of the beverage place.

It is clear from this definition that not all "beverage rooms" will be "beverage places". This being the case, a beverage room which is not also a beverage place would be excepted from the prohibition contained in section 5(1) of the Act, but would not be subject to the requirements of the Regulations respecting the placement of vending machines dispensing tobacco products. Is this the intended effect of the definition of "beverage place" in section 2 of the Regulations? Assuming that it is, what are the reasons for excluding beverage rooms which derive less than 80 per cent of total annual gross revenues from sales of alcoholic beverages for consumption in the designated area from the requirements respecting the placement of tobacco product vending machines?

2. Section 4

Section 4 requires the person in charge of a beverage place, or a person designated by the person in charge, to "directly monitor" all vending machines that dispense tobacco products in the beverage place to ensure that persons under the age of eighteen do not use those machines. This provision is clearly not one "respecting ... the placement of vending machines", and thus is not authorized by section 10(a) of the Act. (While it might otherwise be considered that section 4 was intended to merely require that vending machines be located such that the person in charge of the beverage place, or a person designated by the person in charge, is able to directly monitor the machines, such a requirement is already set out in section 3(1)(a) of the Regulations.) Nor is it a regulation relating to signs as contemplated by section 10(b) of the Act.

The only remaining enabling authority in the Act is section 10(c), which permits the making of regulations "for carrying out the purpose of this Act", such purpose being stated in section 3 to be "to protect the health of young persons by restricting their access to tobacco". Firstly, it is doubtful that an omnibus provision such as this can support the making of regulations imposing substantive legal duties on citizens. Issues of legality aside, the Joint Committee has always taken the view that it is simply not appropriate to rely on ancillary or incidental enabling powers to enact substantive rules conferring rights or imposing duties and obligations. Secondly, since contravention of section 4 does not constitute an offence, how is it expected that section 4 will be effective in furthering the purpose of the Act?

I also note in passing that in the English version of section 4, the words "all vending machines in the beverage place that dispenses tobacco products" should read "all vending machines in the beverage place that dispense tobacco products".

3. Section 5(4)

This provision states that sections 5(1) to (3) of the Regulations do not apply to certain retailers governed by provincial laws similar to the federal Act. The effect of this provision is to narrow the scope of section 7(1) of the Act, while enlarging the scope of the exception to section 7(1) contained in section 7(2) of the Act. Section 5(4) of the Regulations would therefore appear to be ultra vires.

Section 7(1) of the Act requires persons selling, giving away or in any way furnishing tobacco products in the course of business to post signs, in the prescribed manner, form and place, and containing the prescribed information, stating that the selling, giving away or furnishing of tobacco products to persons under the age of eighteen is prohibited. In turn, section 10(b) of the Act authorizes the making of regulations prescribing the form and contents of signs required by section 7(1), and the place where, and the manner in which, such signs must be posted. In short, a duty having been placed on certain persons by section 7(1) of the Act, it then falls to the Governor in Council to make regulations setting out the manner in which that duty is to be fulfilled. This has been done in sections 5(1) to (3) of the Regulations.

The result of section 5(4) of the regulations, however, is that there are no such regulations applicable to certain of the persons on whom section 7(1) of the Act imposes a duty. Although it is not drafted as such, the net effect of section 5(4) of the Regulations is therefore to except certain persons who are subject to section 7(1) of the Act from the requirements of that provision.

Similarly, section 5(4) of the Regulations can also be characterized as enlarging the scope of the exception to section 7(1) of the Act set out in section 7(2). Section 7(2) of the Act provides that section 7(1) does not apply in respect of any bar, tavern or other similar beverage room where access to that place by persons under the age of eighteen is prohibited. Parliament having addressed the question of the exceptions to the signing requirement in section 7(1), it must be taken that it is intended that signs be posted in all other places in which tobacco products are sold given away or furnished in the course of business. This being the case, it is not open to the Governor in Council to in effect grant further exceptions by failing to prescribe for certain persons the manner in which the duty imposed by section 7(1) of the Act is to be complied with.

In addition, your advice as to whether it is intended that persons who sell, give away or otherwise furnish tobacco products in the course of business as described in section 7(1) of the Act, but who may not be considered "retailers", remain subject to sections 5(1) to (3) would be appreciated.

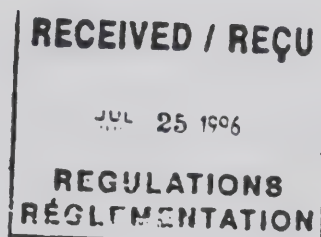
I look forward to receiving your comments with respect to the foregoing.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
Counsel

/ml

Health
CanadaSanté
CanadaHealth Protection
BranchDirection générale de la
protection de la santé

JUL 22 1996

Mr. Peter Bernhardt
Counsel
Standing Committee Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Bernhardt:

RE: SOR/94-163, *Tobacco Sales to Young Persons Regulations*

This is in reference to your letter of April 23, 1996 concerning the above mentioned matter.

1. Section 2, definition of "beverage place"

Thank you for your comments on the definition of "beverage place" in section 2 of the *Tobacco Sales to Young Persons Regulations* (TSYPR) and your analysis of its effect on the operators of bars, taverns and beverage rooms in which the sale of alcoholic beverages constitutes less than 80 per cent of total annual gross sales. We confirm that your assessment is correct. As you will be aware from the document, *Tobacco Control: A Blueprint to Protect the Health of Canadians*, that was released by Minister Marleau last December, the entire issue of access by youth to tobacco products is under review. Your comments will certainly be taken into consideration in the development of future regulations.

2. Section 4 of the TSYPR

Section 5(3) of the *Tobacco Sales to Young Persons Act* (TSYPA), requires the person in charge of a bar, tavern or beverage room to which persons under the age of 18 have legal access to comply with the regulations respecting the placement of vending machine. Section 4 of the TSYPR then requires the machine be placed in a location that permits the person in charge to monitor the use of any vending machine to ensure that persons under 18 are not using it to obtain cigarettes. Where the person in charge observes the use of the machine by persons under 18, a failure to prevent that use would constitute an illegal sale under section 4 of the TSYPA.

With respect to the misspelling of the word "dispense" in this section, we advise that this error will be corrected through the Miscellaneous Regulatory Amendment process.

Canada

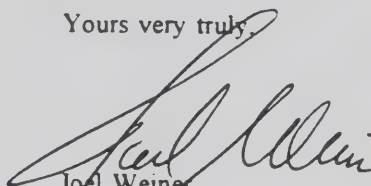
3. Section 5(4) of the TSYPR

Section 5(4) of the TSYPR does not exempt person from the duties imposed by section 7(1) to the Act, but provides a defence to a charge under section 7 where the establishment displays the sign required by the provincial legislation.

With respect to your comment regarding "retailers," that term is defined in *Black's Law Dictionary, Third Edition* at page 1182 as "a person engaged in making sales to ultimate consumers." Similarly, "retail" is defined in *Webster's New World Dictionary* at page 1145 as "sell directly to the consumer." Any person who sells tobacco products directly to a consumer, therefore, is a retailer. The use of term "retailers" in subsection 5(4), therefore, does not exempt any person from the provisions of section 7 of the TSYPA.

I trust this answers your questions.

Yours very truly,



Joel Weiner

Interim Director

Office of Scientific and Regulatory Affairs

cc: Ann Sunahara, Health Canada Legal Services
Carole Lacombe, Office of Tobacco Control



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSCL THE SENATE OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
FAX 943-2109

JOINT CHAIRMAN

SENATOR P. DEREK LEWIS C.R.
GHISLAIN LEBEL M.P.

VICE-CHAIRMAN

DEREK LEE M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONAS LE SENAT OTTAWA K1A 0A4
TEL 995-0751
TELECOPIEUR 943 2109

CO-PRESIDENTS

SENATEUR P. DEREK LEWIS C.R.
GHISLAIN LEBEL DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENT

DEREK LEE DÉPUTÉ

September 9, 1996

Joel Weiner, Esq.
Interim Director, Office of Scientific
and Regulatory Affairs
Department of Health
HPB Building, 0702E4
Tunney's Pasture
OTTAWA, Ontario
K1A 0L2

Dear Mr. Weiner:

Our File: SOR/94-163, Tobacco Sales to Young Persons Regulations

Reference is made to your letter of July 22, 1996 concerning the above-mentioned Regulations. Prior to placing your reply before the Joint Committee, your further advice would be appreciated with respect to the following points.

1. Section 2, definition of "beverage place"

Your letter confirms that one effect of this definition is to exclude bars, taverns and other similar beverage rooms from the requirements respecting the placement of tobacco vending machines if they derive less than 80 per cent of total annual gross revenues from sales of alcoholic beverages for consumption in the "designated area". It is also stated that the comments made in my letter of April 23, 1996 in connection with this definition will "be taken into

consideration in the development of future regulations". My letter of April 23, however, simply sought your confirmation as to the effect of the definition of "beverage place", as well as an explanation of the reasons which led to the decision to exclude beverage rooms deriving less than 80 per cent of their annual gross revenues from sales of alcoholic beverages for consumption in their designated area. While your reply provides the former, your comments with respect to the latter would also be valued.

2. Section 4

Contrary to the view expressed in your reply, section 4 of the Regulations does not require that a vending machine "be placed in a location that permits the person in charge to monitor the use of any vending machine to ensure that persons under 18 are not using it to obtain cigarettes". This is in fact precisely what is already provided by section 3(1) of the Regulations. What section 4 does is place a duty on the person in charge of a beverage place, or a person designated by the person in charge, to directly monitor all tobacco products vending machines in the beverage place to ensure that persons under the age of 18 do not use the machines. Section 4 is therefore not a provision "respecting ... the placement of vending machines" as authorized by section 10(a) of the Act. Nor, as explained in my letter of April 23, is section 10(c) of the Act an appropriate enabling authority.

While your letter points out that where a person in charge observes the use of the machine by persons under 18, a failure to prevent that use would constitute an illegal sale under section 4 of the Act, it should be obvious that this would be the case in any event. The offence would be contravening section 4 of the Act, and has nothing whatsoever to do with section 4 of the Regulations. The situation your letter describes would be unchanged if section 4 of the Regulations did not exist. Moreover, section 4 of the Regulations requires only that the person in charge monitor, and failure to monitor as required by section 4 of the Regulations is simply not an offence under the Act.

In short, not only is section 4 of the Regulations in all likelihood ultra vires, it is unenforceable and, in any event completely unnecessary. The provision should therefore be deleted.

3. Section 5(4)

Your reply characterizes this provision as providing a "defence" to a charge of contravening section 7 of the Act. This would appear to reflect a fundamental misunderstanding of the nature of a defence in law. Section 5(4) of the Regulations states that sections 5(1) to (3) of the Regulations do not apply to certain retailers governed by provincial laws similar to the federal Act. This is not a defence. Rather, it defines the scope of application of sections 5(1) to (3) by creating an exception.

Having said this, it must be recognized that in this instance the distinction explained above is quite beside the point. Regardless of how one chooses to label section 5(4), it is the substance of the provision that must determine its validity. For the reasons set out in my previous letter, the net effect of section 5(4) is to except certain persons who are subject to section 7(1) of the Act from the requirements of that provision, while at the same time enlarging the scope of the exception to section 7(1) set out in section 7(2) of the Act. There is no authority in the Act for provisions having this effect, and section 5(4) is therefore ultra vires. It is somewhat disingenuous to argue that an enactment which states that the provisions of the Regulations which prescribe the manner, place and form of signs and the information to be included on signs do not apply to certain sellers does not amount to an exemption from the requirement in the Act that all sellers post signs in the manner, place and form prescribed by regulation and containing the information prescribed by regulation.

With respect to your comments regarding the purported exemption of certain "retailers" from sections 5(1) to (3) of the Regulations, rest assured I am well aware of the meaning of the term in question. The point is that section 7 of the Act requires "every person who sells, gives away or in any way furnishes tobacco products in the course of the person's business" to post a sign in the prescribed manner, place and form containing the prescribed information, while the exemption from the signing requirements in section 5(4) applies only to "retailers". Although all retailers are sellers, not all sellers will be retailers. (By way of illustration, I would refer you to section 2(1) of the Tobacco Products Control Act, which provides that in that statute "distributor" means "a person engaged in the business of selling tobacco products otherwise than at retail only, and includes a manufacturer or importer thereof".) It would therefore seem that

sellers who are not retailers continue to be bound by sections 5(1) to (3) of the Regulations and, the absence of authority for section 5(4) notwithstanding, what was sought in my letter was your confirmation that this is what is intended.

I await your further comments in connection with these matters.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter P. Bernhardt". The signature is fluid and cursive, with the first name "Peter" and last name "Bernhardt" clearly distinguishable.

Peter Bernhardt
Counsel

/ml

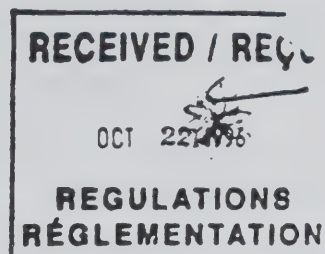


Health
Canada

Health Protection
Branch

Santé
Canada

Direction générale de la
protection de la santé



OCT 16 1996

Mr Peter Bernhardt
Counsel
Standing Committee Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr Bernhardt:

RE: SOR/94-163, *Tobacco Sales to Young Persons Regulations*

This is in reply to your letter of September 9, 1996 with respect to the *Tobacco Sales to Young Persons Regulations* (TSYPR). The majority of the issues you raise were considered during our review of possible tobacco control initiatives. As is evident from the document released by Minister Marleau last December, *Tobacco Control: A Blueprint to Protect the Health of Canadians*, these topics will likely be dealt with in any forthcoming legislation.

In addition, I have some comments on specific issues that you raised:

1. Section 2, definition of "beverage place":

You have requested the reasons for the apparent exclusion of beverage rooms that derive less than 80 % of their annual gross revenues from sales of alcoholic beverages from the definition of "beverage place". I regret to advise that this apparent exclusion was not intended and appears to be an artifact of the drafting. Thank you for drawing it to our attention.

2. Section 4 of the TSYPR

As stated previously, section 4 of the TSYPR was intended to require that vending machines in beverage rooms be situated in areas that would permit the person in charge of the beverage place to monitor its use. This is intended to ensure that persons under 18 do not use them to obtain cigarettes. Thank you for drawing the lack of drafting clarity to our attention.

Canada

3. Section 5 of the TSYPR

We are pleased to confirm that manufacturers and distributors continue to be bound by sections 5(1) to (3) of the TSYPR. The limitation of the application of 5(4) to retailers reflects the content of the existing provincial legislation. Again, thank you for drawing these drafting matters to our attention.

I trust this answers your questions.

Yours truly,



Joel Weiner,
Interim Director,
Office of Scientific and Regulatory Affairs

ANNEXE F

TRADUCTION

Le 23 avril 1996

Monsieur Joel Weiner
Directeur intérimaire, Bureau des affaires
scientifiques et réglementaires
Ministère de la Santé
Immeuble HPB, 0702E4
Parc Tunney
OTTAWA (Ontario)
K1A 0L2

Monsieur,

Notre référence : DORS/94-163, Règlement sur la vente du tabac aux jeunes

Je viens d'examiner le règlement susmentionné et vous saurais gré de me faire part de votre avis sur les points suivants.

1. Article 2, définition de «débit de boissons»

Aux termes du paragraphe 5(1) de la Loi sur la vente du tabac aux jeunes, quiconque installe ou fait installer un appareil distributeur dans un lieu public tout en sachant qu'il servira à fournir — à titre onéreux ou gratuit — des produits du tabac commet une infraction. Aux termes du paragraphe 5(2), cette interdiction ne s'applique pas «dans le cas des débits de boissons tels que les bars ou les tavernes». Aux termes du paragraphe 5(3), les responsables de bars, tavernes ou établissements semblables où sont consommées des boissons alcoolisées doivent se conformer aux normes réglementaires régissant l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac.

Or, l'article 3 du Règlement énonce les normes régissant l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac non dans les «établissements où sont consommées des boissons alcoolisées», mais dans les «débits de boissons». L'article 2 du Règlement définit l'expression «débit de boissons» de la façon suivante :

Bar, taverne ou établissement semblable où sont consommées des boissons alcoolisées dont la vente, dans l'aire de consommation, représente au moins 80 pour cent de l'ensemble des revenus bruts annuels du débit de boissons.

Il ressort clairement de cette définition que les «établissements où sont consommées des boissons alcoolisées» ne sont pas tous des «débits de boissons». Cela étant, un établissement où sont consommées des boissons alcoolisées qui n'est pas un débit de boisson serait soustrait à l'interdiction énoncée au paragraphe 5(1) de la Loi, mais ne serait pas assujéti aux exigences du Règlement concernant l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac. Est-ce bien là l'effet voulu de la définition de «débit de boissons» donnée à l'article 2 du Règlement? En supposant que ce soit le cas, pour quelles raisons le ministère soustrait-il aux exigences visant l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac les établissements où des boissons alcoolisées sont consommées qui tirent moins de 80 p. cent de l'ensemble de leurs recettes brutes annuelles de la vente de boissons alcoolisées à consommer dans leur aire de consommation?

2. Article 4

L'article 4 oblige le responsable d'un débit de boissons ou la personne désignée par lui à «surveiller directement» tous les appareils distributeurs de produits du tabac qui s'y trouvent afin de s'assurer que les personnes âgées de moins de 18 ans ne les utilisent pas. Cette disposition ne régit certainement pas «l'emplacement des appareils distributeurs» et n'est donc pas autorisée par l'alinéa 10a) de la Loi. (On pourrait aussi penser que l'article 4 a simplement pour objet d'exiger que les appareils distributeurs soient placés à un endroit tel que le responsable du débit de boissons ou la personne désignée par lui puisse en surveiller directement l'utilisation, mais cette exigence est déjà prévue à

l'alinéa 3(1)a) du Règlement.) Cet article ne régit pas non plus les affiches, qui sont visées par l'alinéa 10b) de la Loi.

La seule autre disposition habilitante de la Loi est l'alinéa 10c), qui permet de «prendre toute autre mesure d'application de la présente loi», l'objet de la Loi, énoncé à l'article 3, étant «de protéger la santé des jeunes par la limitation de leur accès au tabac». Premièrement, il est douteux qu'une disposition d'application aussi générale que l'alinéa 10c) de la Loi puisse être invoquée comme disposition habilitante pour prendre un règlement imposant des obligations légales de fond aux citoyens. Mises à part les considérations de légalité, le Comité mixte a toujours été d'avis qu'il ne convient tout simplement pas d'invoquer des pouvoirs habilitants auxiliaires ou accessoires pour prendre des règles de fond conférant des droits ou imposant des obligations et des devoirs. Deuxièmement, comme le fait de contrevenir à l'article 4 ne constitue pas une infraction, comment le ministère compte-t-il que cet article contribuera efficacement à l'atteinte des objectifs de la Loi?

Je note également en passant que dans la version anglaise de l'article 4, le membre de phrase «*all vending machines in the beverage place that dispenses tobacco products*» devrait être corrigé de manière à énoncer «*all vending machines in the beverage place that dispense tobacco products*».

3. Paragraphe 5(4)

Cette disposition prévoit que les paragraphes 5(1) à (3) du Règlement ne s'appliquent pas à certains détaillants régis par des lois provinciales similaires à la loi fédérale. Elle a pour effet de réduire la portée du paragraphe 7(1) de la Loi tout en étendant l'exception à l'application du paragraphe 7(1), laquelle exception est prévue au paragraphe 7(2) de la Loi. Le paragraphe 5(4) du Règlement semble donc dépasser la portée de la loi habilitante.

Le paragraphe 7(1) de la Loi oblige quiconque, dans le cadre de son activité commerciale, fournit — à titre onéreux ou gratuit — des produits du tabac à placer dans son établissement une affiche réglementaire précisant qu'il est interdit de fournir — à titre onéreux ou gratuit — des produits du tabac aux personnes de moins de 18 ans. Quant à lui, l'alinéa 10b) de la Loi permet

de prendre des règlements prescrivant la présentation et la teneur des affiches exigées au paragraphe 7(1) ainsi que leur emplacement. Bref, comme le paragraphe 7(1) de la Loi impose une obligation à certaines personnes, il incombe au gouverneur en conseil de prendre des règlements prescrivant la façon dont ces personnes doivent s'acquitter de ladite obligation, ce qu'il fait aux paragraphes 5(1) à (3) du Règlement.

Or, le paragraphe 5(4) du Règlement a pour effet de soustraire à ces exigences certaines des personnes auxquelles le paragraphe 7(1) de la Loi impose une obligation. Bien que son libellé ne le précise pas expressément, le paragraphe 5(4) du Règlement a pour effet de soustraire certaines des personnes assujetties au paragraphe 7(1) de la Loi aux exigences de cette disposition.

De même, on peut aussi considérer que le paragraphe 5(4) du Règlement étend la portée de l'exception à l'application du paragraphe 7(1) de la Loi et qui est prévue au paragraphe 7(2). Aux termes de ce paragraphe, le paragraphe 7(1) ne s'applique pas aux bars, tavernes et établissements similaires où sont consommées des boissons alcoolisées si la loi interdit aux personnes de moins de 18 ans d'y être admises. Le Parlement ayant lui-même établi, au paragraphe 7(1), les exceptions à l'exigence relative aux affiches, il faut en déduire qu'il entendait que des avis soient affichés dans tous les autres endroits où des produits du tabac sont fournis — à titre onéreux ou gratuit — dans le cadre des activités commerciales. Cela étant, il n'est pas loisible au gouverneur en conseil d'accorder d'autres exemptions en omettant de prescrire la façon dont certaines personnes doivent se conformer à l'obligation imposée au paragraphe 7(1) de la Loi.

Par ailleurs, je vous saurais gré de me faire savoir si le ministère considère que les personnes qui fournissent — à titre onéreux ou gratuit — des produits du tabac dans le cadre de leurs activités commerciales, selon les termes du paragraphe 7(1) de la Loi, mais qui peuvent ne pas être considérées comme des «détaillants», demeurent assujetties aux paragraphes 5(1) à (3) du Règlement.

Dans l'attente de votre réponse aux objections qui précèdent, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique

/ml

TRADUCTION**TRADUCTION**

Le 22 juillet 1996

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET : DORS/94-163, *Règlement sur la vente du tabac aux jeunes*

Je réponds par la présente à votre lettre du 23 avril 1996 concernant le règlement susmentionné.

1. Article 2, définition de «débit de boissons»

Je vous remercie de vos observations au sujet de la définition de «débit de boissons» donnée à l'article 2 du *Règlement sur la vente du tabac aux jeunes* (RVTJ) et de votre analyse de son effet sur les exploitants de bars, tavernes et autres établissements où sont consommées des boissons alcoolisées qui tirent moins de 80 p. 100 de l'ensemble de leurs recettes brutes annuelles de la vente de telles boissons. Nous confirmons que votre évaluation de la situation est correcte. Comme vous le constaterez à la lecture du document intitulé *La lutte contre le tabagisme : un plan directeur pour protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens*, que la ministre, M^{me} Marleau, a publié en décembre dernier, toute la question de l'accès des jeunes aux produits du tabac fait l'objet d'un examen. Nous tiendrons certainement compte de vos observations dans l'élaboration d'éventuels règlements sur le sujet.

2. Article 4

Le paragraphe 5(3) de la *Loi sur la vente du tabac aux jeunes* (LVTJ) oblige le responsable d'un bar, d'une taverne ou d'un autre établissement auxquels la loi permet aux personnes de moins de 18 ans d'être admises à se conformer aux dispositions réglementaires concernant l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac. L'article 4 du Règlement exige, quant à lui, que l'appareil distributeur soit placé à un endroit où le responsable de l'établissement peut en surveiller l'utilisation de manière à assurer que les personnes de moins de 18 ans ne s'en servent pas pour obtenir des cigarettes. Lorsque le responsable constate que des personnes de moins de 18 ans utilisent l'appareil, le fait de ne pas les en empêcher constitue une vente illégale aux termes de l'article 4 de la LVTJ.

En ce qui concerne l'orthographe défectueuse du terme «*dispense*» dans cet article, nous vous avisons que l'erreur sera corrigée dans le cadre de la procédure générale de modification de la réglementation.

3. Paragraphe 5(4)

Le paragraphe 5(4) du RVTJ ne soustrait personne aux obligations prescrites au paragraphe 7(1) de la Loi, mais prévoit une défense contre l'accusation d'infraction à l'article 7 lorsque le responsable du débit de boissons affiche l'avis requis aux termes de la loi provinciale.

En ce qui concerne votre observation au sujet du terme «détaillants», ce terme est défini, dans le *Black's Law Dictionary, Third Edition*, à la page 1182, comme désignant la «personne vendant un produit aux consommateurs» [*traduction libre*]. De même, le terme «détail» est défini, dans le *Webster's New World Dictionary*, à la page 1145, comme désignant l'action de «vendre directement à un consommateur» [*traduction libre*]. Ainsi, quiconque vend directement des produits du tabac à un consommateur est un détaillant. L'emploi du terme «détaillants» au paragraphe 5(4) ne soustrait donc personne à l'application des dispositions de l'article 7 de la Loi.

Espérant que la présente réponse sera à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Joel Weiner
Directeur intérimaire
Bureau des affaires scientifiques
et réglementaires

C.c.: Ann Sunahara, Services juridiques de Santé Canada
Carole Lacombe, Bureau de contrôle du tabac

TRADUCTION

Le 9 septembre 1996

Monsieur Joel Weiner
Directeur intérimaire, Bureau des affaires
scientifiques et réglementaires
Ministère de la Santé
Immeuble HPB, 0702E4
Parc Tunney
OTTAWA (Ontario)
K1A 0L2

Monsieur,

Notre référence : DORS/94-163, Règlement sur la vente du tabac aux jeunes

Je fais ici référence à votre lettre du 22 juillet 1996 concernant le règlement susmentionné. Avant de soumettre votre réponse au Comité mixte, toutefois, je vous saurais gré de bien vouloir me donner votre avis sur les points suivants.

1. Article 2, définition de «débit de boissons»

Votre lettre confirme que cette définition a notamment pour effet de soustraire aux exigences relatives à l'emplacement des appareils distributeurs de produits du tabac les bars, tavernes ou autres établissements où sont consommées des boissons alcoolisées qui tirent moins de 80 p. 100 de l'ensemble de leurs recettes brutes annuelles de la vente de boissons alcoolisées pour fins de consommation dans leur «aire de consommation». Vous dites aussi que les observations faites dans ma lettre du 23 avril 1996 au sujet de cette définition «seront prises en considération dans l'élaboration de futurs règlements». Pourtant, dans ma lettre du 23 avril, je vous demandais

simplement de confirmer que la définition de «débit de boissons» avait bien cet effet et d'énoncer les raisons motivant la décision d'en exclure les établissements où sont consommées des boissons alcoolisées qui tirent moins de 80 p. 100 de l'ensemble de leurs recettes brutes annuelles de la vente de boissons alcoolisées pour fins de consommation dans leur aire de consommation. Votre lettre répond bien à la première question, mais je vous saurais gré de bien vouloir répondre aussi à la seconde.

2. Article 4

Contrairement à l'avis énoncé dans votre réponse, l'article 4 du Règlement n'exige pas que l'appareil distributeur de produits du tabac «soit placé dans un endroit qui permet au responsable du débit de boisson d'en surveiller l'utilisation afin que les personnes de moins de 18 ans ne s'en servent pas pour acheter des cigarettes». En fait, c'est précisément ce que prévoit déjà le paragraphe 3(1) du Règlement. L'article 4 a pour effet d'obliger le responsable du débit de boissons ou la personne désignée par lui à surveiller directement tous les appareils distributeurs de produits du tabac de l'établissement afin de s'assurer que les personnes âgées de moins de 18 ans ne les utilisent pas. L'article 4 n'est donc pas une disposition «relative à ... l'emplacement des appareils distributeurs» du genre de celles qui sont autorisées à l'alinéa 10a) de la Loi, et, comme je l'expliquais dans ma lettre du 23 avril, l'alinéa 10c) de la Loi n'est pas la disposition habilitante à invoquer à l'égard de cet article du Règlement.

Votre lettre souligne que lorsque le responsable ou la personne désignée par lui surveille l'utilisation des appareils distributeurs par les personnes de moins de 18 ans, le fait de ne pas empêcher des jeunes de les utiliser constituerait une vente illégale aux termes de l'article 4 de la Loi, mais il est évident que ce serait le cas de toute façon. L'infraction contreviendrait à l'article 4 de la Loi et n'aurait absolument rien à voir avec l'article 4 du Règlement. La situation que vous décrivez dans votre lettre serait la même si l'article 4 du Règlement n'existait pas. Par ailleurs, l'article 4 du Règlement exige seulement que le responsable du débit de boissons ou la personne désignée surveille l'utilisation des appareils distributeurs, et le fait de ne pas exercer la surveillance exigée à l'article 4 du Règlement ne constitue tout simplement pas une infraction à l'article 4 de la Loi.

Bref, non seulement l'article 4 du Règlement dépasse-t-il vraisemblablement la portée de la Loi, mais il est inapplicable et, de toute façon, parfaitement inutile. Il y aurait donc lieu de l'abroger.

3. Paragraphe 5(4)

D'après votre réponse, ce paragraphe fournit une «défense» contre l'accusation d'infraction à l'article 7 de la Loi. Ce raisonnement trahit une totale incompréhension de la nature d'une défense, en droit. Le paragraphe 5(4) du Règlement prévoit que les paragraphes 5(1) à (3) du Règlement ne s'appliquent pas à certains détaillants régis par des lois provinciales similaires à la loi fédérale. Cela ne constitue pas une défense. Cette disposition définit la portée de l'application des paragraphes 5(1) à (3) en créant une exception.

Cela étant dit, il faut reconnaître qu'en l'occurrence, la distinction faite ci-dessus est sans pertinence. Quelle que soit la façon dont on choisit de caractériser le paragraphe 5(4), c'est le fond de la disposition qui doit déterminer sa validité. Pour les raisons exposées dans ma dernière lettre, l'effet net du paragraphe 5(4) du Règlement est de soustraire certaines personnes régies par le paragraphe 7(1) de la Loi aux exigences qui y sont prescrites tout en donnant une plus grande portée à l'exception au paragraphe 7(1) qui est énoncée au paragraphe 7(2) de la Loi. Comme rien dans la Loi n'autorise à prendre une disposition de ce genre, le paragraphe 5(4) du Règlement transgresse la loi habilitante. Il est quelque peu déloyal de soutenir qu'une mesure législative selon laquelle les dispositions du Règlement prescrivant la façon d'aviser le public ainsi que l'emplacement, la forme et la teneur des avis ne s'appliquent pas à certains vendeurs n'équivaut pas à une disposition soustrayant ces vendeurs à l'exigence prévue dans la Loi et selon laquelle, d'une part, tous les vendeurs doivent afficher des avis de la manière, à l'endroit et dans la forme prescrits par règlement et, d'autre part, les avis doivent communiquer l'information prescrite par règlement.

En ce qui concerne vos observations au sujet de la volonté de soustraire certains «détaillants» à l'application des paragraphes 5(1) à (3) du Règlement, soyez assuré que je connais bien le sens du terme «détaillant». En fait, l'article

7 de la Loi oblige «[q]uiconque, dans le cadre de son activité commerciale, fournit — à titre onéreux ou gratuit — des produits du tabac» à placer dans son établissement une affiche réglementaire, alors que l'exemption accordée au paragraphe 5(4) du Règlement en ce qui concerne les affiches ne s'applique qu'aux «détaillants». Si tous les détaillants sont des vendeurs, les vendeurs ne sont pas tous des détaillants. (En guise d'illustration, je vous revoie au paragraphe 2(1) de la Loi réglementant les produits du tabac, selon lequel, aux fins de cette loi, le terme «négociant» désigne la «[p]ersonne faisant profession de vendre des produits du tabac, à l'exception de celle qui ne vend qu'au détail. Le fabricant et l'importateur sont dans tous les cas visés par la présente définition».) Il semblerait donc que les vendeurs qui ne sont pas détaillants demeurent liés par les paragraphes 5(1) à (3) du Règlement, et dans ma lettre, abstraction faite de l'absence de disposition habilitante autorisant le paragraphe 5(4), je vous demandais de bien vouloir confirmer que tel était bien le cas.

Dans l'attente de votre réponse à ces divers sujets, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique

/ml

TRADUCTION

Le 16 octobre 1996

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET : DORS/94-163, *Règlement sur la vente du tabac aux jeunes*

Je réponds par la présente à votre lettre du 9 septembre 1996 au sujet du *Règlement sur la vente du tabac aux jeunes* (RVTJ). Nous avons examiné la majeure partie des déficiences que vous nous avez signalées lors de notre étude des mesures que le ministère pourrait prendre pour réglementer les produits du tabac. Comme en fait foi le document publié par la ministre de la Santé, M^{me} Marleau, en décembre dernier, et intitulé *La lutte contre le tabagisme: un plan directeur pour protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens*, elles seront vraisemblablement corrigées dans une prochaine mesure législative.

Maintenant, je voudrais vous répondre sur les points spécifiques que vous souleviez dans votre lettre.

1. Article 2, définition de «débit de boissons»

Vous demandez pour quelles raisons nous avons apparemment exclu de la définition de «débit de boissons» les établissements où des boissons alcoolisées sont consommées et qui tirent moins de 80 p. 100 de l'ensemble de

leurs recettes brutes annuelles de la vente de ces boissons. Je regrette de vous aviser que cette exclusion apparente n'était pas voulue et qu'elle semble résulter incidemment de la formulation de la définition. Je vous remercie de nous avoir signalé ce point.

2. Article 4

Comme nous l'avons déjà expliqué, l'article 4 du RVTJ a pour objet d'exiger que les appareils distributeurs de produits du tabac se trouvant dans un débit de boisson soient situés dans un endroit permettant au responsable du débit de boissons d'en surveiller l'utilisation. Cette disposition vise à assurer que les personnes de moins de 18 ans ne s'en servent pas pour acheter des cigarettes. Je vous remercie de nous avoir signalé cette ambiguïté du libellé.

3. Article 5

Nous sommes heureux de confirmer que les fabricants et les distributeurs sont encore liés par les paragraphes 5(1) à (3) du Règlement. Si nous limitons l'application du paragraphe 5(4) aux détaillants, c'est pour tenir compte de la teneur des lois provinciales actuelles. Je vous remercie de nouveau de nous avoir signalé ces erreurs de formulation.

Espérant que la présente sera à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Joel Weiner
Directeur intérimaire
Bureau des affaires scientifiques
et réglementaires

APPENDIX G

NOTE ON SIXTH REPORT OF THE JOINT COMMITTEE (Report No. 25)

The revocation of Orders in Council P.C.1973-2/655, P.C. 1978-278 and P.C. 1978-2190 by Order in Council P.C. 1995-1348 -copy attached- is the last of a series of legislative actions flowing from the Government's acceptance of the recommendations made in the Sixth Report of the Committee (Report No. 25). A copy of the Report is attached.

FB/ml
March 6, 1996

ANNEXE G

TRADUCTION

NOTE SUR LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE (rapport n° 25)

L'abrogation des arrêtés du Conseil n^{os} C.P. 1973-2/655, C.P. 1978-278 et C.P. 1978-2190 par l'arrêté n° C.P. 1995-1348 - copie ci-jointe - est la dernière d'un train de mesures législatives découlant de l'adoption par le gouvernement des recommandations faites par le Comité dans son Sixième rapport (rapport n° 25), dont copie est annexée.

FB/ml

Le 6 mars 1996

APPENDIX H

SOR/92-90

FLOOR PROXIMITY EMERGENCY ESCAPE PATH MARKING ORDER,
amendment

Aeronautics Act

November 15, 1996

1. This instrument makes two amendments requested in connection with SOR/86-638, before the Committee on January 22, 1987 and October 24, 1991)
2. The Floor Proximity Emergency Escape Path Marking Order was revoked by SOR/96-432 as part of the initiative resulting in the new Canadian Aviation Regulations (SOR/96-433). In view of this, there seems little point in raising several matters of drafting noted by counsel in connection with SOR/92-90.

PB/ll

ANNEXE H

TRADUCTION

DORS/92-90

ARRÊTÉ SUR LES MARQUES DES VOIES D'ÉVACUATION D'URGENCE
SITUÉES À PROXIMITÉ DU PLANCHER – Modification

Loi sur l'aéronautique

Le 15 novembre 1996

1. Ce texte apporte deux modifications demandées relativement au DORS/86-638 (dont le Comité a été saisi le 22 janvier 1987 et le 24 octobre 1991).
2. L'*Arrêté sur les marques des voies d'évacuation d'urgence situées à proximité du plancher* a été abrogé par le DORS/96-432 dans le cadre d'une initiative ayant abouti au nouveau *Règlement sur l'aviation canadien* (DORS/96-433). Dans les circonstances, il semble peu justifié de donner suite à plusieurs points que le conseiller juridique avait relevés au sujet du libellé du DORS/92-90.

PB/II

APPENDIX I

SOR/96-362

DAIRY PRODUCTS REGULATIONS, AMENDMENT

Canada Agricultural Products Act

P.C. 1996-1077

November 14, 1996

By revoking Part IV of the Dairy Products Regulations, this instrument resolves the one remaining point of drafting raised in connection with SOR/90-472 (before the Committee on March 2, 1995).

PB/ml

ANNEXE I

TRADUCTION

DORS/96-362

RÈGLEMENT SUR LES PRODUITS LAITIERS – MODIFICATION

Loi sur les produits agricoles au Canada

C.P. 1996-1077

Le 14 novembre 1996

En abrogeant la Partie IV du *Règlement sur les produits laitiers*, le présent texte règle le seul point qui restait en suspens relativement au libellé du DORS/90-472 (soumis au Comité le 2 mars 1995).

PB/ml

APPENDIX J

SOR/96-432

ORDER REPEALING CERTAIN ORDERS MADE UNDER THE
AERONAUTICS ACT AND THE AIR REGULATIONSAeronautics Act

November 18, 1996

1. The 56 Orders revoked by this instrument have been consolidated in the new Canadian Aviation Regulations (SOR/96-433, to be submitted to the Committee). The revocation of certain of these Orders can be taken as resolving the outstanding concerns raised in connection with the following instruments:

Flight Data Recorder Order (C.R.C. c. 44, before the Committee on March 21, 1985, February 25, 1988 and September 26, 1991)

Aircraft Seats and Safety-Belts Order (SOR/94-587, before the Committee on October 19, 1995)

VFR Flight Procedures at Designated Airports Order, amendment (SOR/86-566, before the Committee on April 7, 1987)

Forest Fire Control Operations Order, amendment (SOR/86-527, to be submitted to the Committee).

PB/ml

ANNEXE J

TRADUCTION

DORS/96-432

ARRÊTÉ ABROGEANT DES ARRÊTÉS ET ORDONNANCES PRIS
EN VERTU DE LA LOI SUR L'AÉRONAUTIQUE ET DU
RÈGLEMENT DE L'AIR

Loi sur l'aéronautique

Le 18 novembre 1996

1. Les 56 arrêtés et ordonnances qui sont abrogés par cet arrêté ont été intégrés dans le nouveau *Règlement de l'aviation canadien* (DORS/96-433, à soumettre à l'examen du Comité). L'abrogation de certains de ces arrêtés et de certaines de ces ordonnances règle les préoccupations qui subsistaient au sujet des textes suivants :

Ordonnance sur les enregistreurs de données de vol (C.R.C. 44, soumis au Comité le 21 mars 1985, le 25 février 1988 et le 26 septembre 1991)

Arrêté sur les sièges et les ceintures de sécurité des aéronefs (DORS/94-587, soumis au Comité le 19 octobre 1995)

Ordonnance de restriction sur les vols VFR (certains aéroports) –
Modification (DORS/86-566, soumis au Comité le 7 avril 1987)

Ordonnance sur les opérations de lutte contre les feux de forêts –
Modification (DORS/86-527, à soumettre au Comité).

APPENDIX K

SOR/97-15

SHIP STATION RADIO REGULATIONS, Amendment

Canada Shipping Act
Arctic Waters Pollution Prevention Act

P.C. 1996-1918

January 27, 1997

The instrument registered as SOR/97-15 makes the amendments to the Ship Station Radio Regulations suggested in connection with SOR/94-769 (see attached correspondence).

PB/ll



CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL. 995-0751
FAX. 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR P. DEREK LEWIS Q.C.
GHISLAIN LEBEL M.P.

VICE CHAIRMAN

DEREK LEE M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SENAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL. 995-0751
TELECOPIEUR 943-2109

CO-PRESIDENTS

SENATEUR P. DEREK LEWIS C.R.
GHISLAIN LEBEL DÉPUTÉ

VICE-PRESIDENT

DEREK LEE DÉPUTÉ

October 1, 1996

Ms. Serafina Sebastyan
Chief, Corporate Secretariat
Executive Services
Transport Canada
Place de Ville, Tower C
Room 2844, 330 Sparks Street
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Dear Ms. Sebastyan:

Our File: SOR/94-769, Ship Station Radio Regulations, amendment

I have reviewed the referenced amendments and note the following points.

1. While section 6.2 requires certain ships to be equipped with a "NAVTEX receiver", I note that no definition of this term has been included in the Regulations. Would it not be preferable to define what is meant by a "NAVTEX receiver", for example by reference to a receiver that meets the requirements for a NAVTEX receiver as set out in the Ship Station Technical Regulations?

2. Section 11, English version

In the English version of section 11(1) of the Regulations the words "Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that are making an international voyage" should read "Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that is making an international voyage".

Similarly, the opening words of the English version of section 11(2) should read "Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that is making an international voyage and is constructed before February 1, 1995", rather than "Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that are making an international voyage and are constructed before February 1, 1995".

I look forward to receiving your advice with respect to the foregoing.

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script, reading "Peter A. Bernhardt".

Peter Bernhardt
Counsel

/ml



Transport Canada Transports Canada

Place de Ville
Ottawa
K1A 0N5

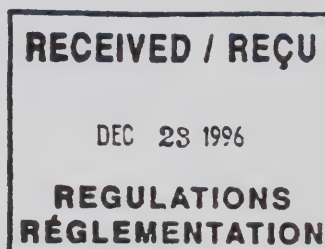
Your file Votre référence

Our file Notre référence

December 20, 1996

2152-12 (TC)

Mr. Peter Bernhardt
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

Re: SOR/94-769, Ship Station Radio Regulations, amendment

Thank you for your letter of October 1, 1996, seeking advice pertaining to your comments on the subject amendment.

Your comments have been reviewed and the technical expert for the Regulations advises that each identified concern has been actioned as suggested.

Regulations to amend the Ship Station Radio Regulations were prepublished in the Canada Gazette Part I on October 12, 1996 for a 30-day consultation period. The amendments required to address your concerns, along with others resulting from prepublication, were included in the final blue-stamped schedule of amendments which were approved by the Special Committee of Council and registered as SOR/97-15 on December 19, 1996. Corrective action is considered complete with respect to this initiative.

Yours sincerely,

Francine Burel
Chief, Corporate Secretariat

Canada

ANNEXE K

TRADUCTION

DORS/97-15

RÈGLEMENT SUR LES STATIONS RADIO DE NAVIRES – Modification

Loi sur la marine marchande du Canada

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

C.P. 1996-1918

Le 27 janvier 1997

Le texte enregistré sous le numéro DORS/97-15 modifie le *Règlement sur les stations radio de navires* conformément à ce qui avait été suggéré à propos du DORS/94-769 (voir la correspondance ci-jointe).

PB/II

Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

TRADUCTION

Le 1^{er} octobre 1996

Madame Serafina Sebastyan
Chef, Services exécutifs
Secrétariat du ministère
Ministère des Transports
330, rue Sparks, pièce 2844
Tour C, Place de Ville
OTTAWA (Ontario)
K1A ON5

N/réf.: DORS/94-769, Règlement sur les stations radio de navires -Modification

Madame,

À l'examen des modifications susmentionnées, j'ai relevé les points suivants :

1. Tandis que l'article 6.2 exige que certains navires soient munis d'un «récepteur NAVTEX», je constate que cette expression n'est pas définie dans le Règlement. Ne serait-il pas préférable de définir ce qu'on entend par «récepteur NAVTEX» en renvoyant, par exemple, à un récepteur qui satisfait aux exigences applicables à un récepteur NAVTEX telles qu'elles sont énoncées dans le *Règlement technique sur les stations de navires*?

2. Article 11, version anglaise

Dans la version anglaise du paragraphe 11(1) du Règlement, il faudrait corriger les mots «Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that are making an international voyage» par ce qui suit : «Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that is making an international voyage».

De même, les premiers mots de la version anglaise du paragraphe 11(2) devraient être «Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that is making an international voyage and is constructed before February 1, 1995» et non «Every passenger ship and every cargo ship of 300 tons or more that are making an international voyage and are constructed before February 1, 1995».

J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique

/ml

Transports Canada
Place de Ville
Ottawa
K1A 0N5

TRADUCTION

Le 20 décembre 1996

2152-12(TC)

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/94-769, Règlement sur les stations radio de navires - Modification

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 1^{er} octobre 1996 dans laquelle vous me demandez mon opinion sur certains points relatifs au règlement susmentionné.

Vos commentaires ont été examinés et l'expert technique pour ce règlement m'a indiqué que l'on a donné suite à chacun de ces points comme vous le proposiez.

Le règlement visant à modifier le *Règlement sur les stations radio de navires* a fait l'objet d'une publication préalable dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada* le 12 octobre 1996 aux fins d'une période de consultation de 30 jours. Les modifications requises pour régler vos préoccupations, ainsi que d'autres ayant découlé de la publication préalable, ont été incluses dans la copie finale estampillée des modifications qui ont été approuvées par le Comité spécial du Conseil et enregistrées sous le numéro DORS/97-15 le 19 décembre 1996. Les mesures correctrices à ce sujet sont considérées complètes.

Francine Burel
Chef
Secrétariat du ministère



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

